



FLACSO- CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**“SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE
COMPETENCIAS LABORALES: PARTICIPACIÓN DEL
ESTADO Y ACTORES SOCIALES EN CHILE, DESDE LA
PERSPECTIVA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS”**

PROFESOR GUÍA
SR. PABLO BRAVO

ALUMNA
SRA. MARÍA JOSÉ VALDEBENITO

DICIEMBRE 2009



Índice

Introducción	Pag 1
Problema de Investigación	Pag 2 - 7
Descripción del Problema de Investigación	Pag 2
Pregunta General y Específicas de Investigación	Pag 6
Objetivo General y Específicos de Investigación	Pag 7
Marco Teórico.....	Pag 8 - 32
Marco Metodológico.....	Pag 33 - 38
Capítulo 1.....	Pag 39 - 77
“Modelos de Competencias Laborales y Experiencias Internacionales de Implementación de SNCCL”	
a) Modelos de Competencias Laborales	Pag 39
b) Experiencias Internacionales de Implementación de SNCCL.....	Pag 47
c) Análisis de las Experiencias.....	Pag 73
Capítulo 2	Pag 78 - 115
“Discusión legislativa del proyecto de Ley que crea el SNCCL”	
a) Presentación del proyecto de ley ante el Congreso	Pag 78
b) Discusión Parlamentaria.....	Pag 90
c) Análisis de la Discusión Parlamentaria.....	Pag 105

Capítulo 3 Pag 116 -152

“Relatos y Percepciones de los Actores Involucrados”

- a) Relatos acerca del origen de la propuesta..... Pag 116
- b) Relatos de la definición de los fundamentos de la propuesta Pag 122
- c) Relatos acerca de los principios y la organización del Sistema..... Pag 127
- d) Percepción acerca de la discusión legislativa Pag 138
- e) Percepción sobre las debilidades y nudos críticos del Sistema Pag 140

Capítulo 4..... Pag 153 - 163

“Análisis Integrado y Reflexiones”

Conclusiones..... Pag 164 - 172

Bibliografía Pag 173 -179

Anexos Pag 180 -314

- a) Anexo 1: Pauta de Entrevista (Formato Tipo)..... Pag 181
- b) Anexo 2: Entrevistas (Transcripción)..... Pag 183
- c) Anexo 3: Proyecto de ley y Ley NÚM. 20.267..... Pag 292

Introducción

El 25 de Junio del año 2008 se crea “El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales en Chile” (SNCCL). Este sistema busca identificar las competencias laborales y de empleabilidad de mayor relevancia para el mundo del trabajo. Se intenta poner en ejecución un mecanismo que permita evaluar y certificar las competencias desarrolladas por los trabajadores a lo largo de la vida, sin importar la forma en que éstas fueron adquiridas. Ésto constituirá un referente que mejorará la calidad y pertinencia de la formación y capacitación, aportando información que facilite el encuentro entre la demanda- oferta en sistemas de intermediación laboral y servicios de orientación vocacional.

Una de las particularidades del proceso de diseño y debate de la ley que crea SNCCL es que puso en diálogo a distintos actores. Como toda instancia colectiva de deliberación, su dinámica no estuvo exenta de discrepancias y conflictos. Este fue un proceso complejo, en el que varios intereses colectivos e individuales entraron en disputa. Se confrontaron intereses de distintos actores: agentes del Estado, gremios empresariales, confederaciones de trabajadores, entidades de capacitación y formación, y organismos técnicos vinculados al desarrollo del capital humano.

Los ejes del proceso de discusión fueron de variada índole, remitiendo a la institucionalidad del *Sistema*, la participación del Estado y actores sociales, y al énfasis educativo- laboral de la propuesta, entre otros temas. Así, a través de este proceso se hace visible cómo actores de distintos ámbitos y quehaceres presentan concepciones contrapuestas respecto de la conformación de un nuevo sistema de protección social.

Por medio de la siguiente investigación se busca, tanto conocer la capacidad que tendrá el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales para resolver las problemáticas y objetivos que se plantea, como reflexionar acerca de su capacidad para constituirse en un referente de articulación social que integre y atienda a las necesidades de los actores involucrados.

Problema de Investigación

De acuerdo al estudio “Competencias Laborales 1999- 2004” realizado por Fundación Chile, el volumen de capital humano en el país medido por los años de escolaridad promedio de la población adulta, ha sido moderado. El ritmo de acumulación y la tasa de renovación del capital humano han sido lentos, en comparación a los observados en países desarrollados.

La “Encuesta Internacional de Alfabetización Funcional de Adultos” aplicada en Chile en 1998 muestra que incluso en los segmentos de trabajadores con mayor educación las competencias lingüísticas y de aplicación numérica presentan serios problemas, lo que naturalmente representa un cuello de botella para empresas que desean competir en mercados sofisticados, como para trabajadores que desean ingresar, mantenerse y desarrollarse en el mundo del trabajo (Bravo y Contreras, 2001).

A partir de estos indicadores, se hace evidente que Chile enfrenta un desafío: *“potenciar el desarrollo de habilidades y competencias de la fuerza laboral”*. Esta exigencia se traduce, no sólo en la necesidad de fortalecer el capital humano, sino que también, en la necesidad de generar instancias efectivas de comunicación y certificación de las competencias de los trabajadores del país. Se deben crear mecanismos que permitan, por un lado, conocer la presencia de competencias y, por otro, la posibilidad de desarrollarlas en el caso de que haga falta.

Atendiendo a esta problemática, el mundo productivo comenzó a crear mecanismos de medición y certificación de competencias laborales que operaban de manera paralela a los certificados otorgados por la educación formal. Las motivaciones de estas iniciativas se fundan en las visibles carencias del capital humano, como en la prevalencia de problemas serios de pertinencia y calidad de la oferta de formación / capacitación.

De manera de institucionalizar estas experiencias, el año 1999 Fundación Chile, en conjunto con instituciones del sector público y privado -el Fondo de Desarrollo e Innovación de la CORFO, el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Ministerio del Trabajo y CIDA (Canadá) y de las áreas de recursos humanos de los sectores productivos interesados- comienzan a implementar proyectos pilotos con el objetivo de diseñar, instalar y probar mecanismos de definición de estándares de competencias laborales. A través de estas experiencias se evaluaron y certificaron competencias laborales de trabajadores, ayudando a establecer estándares de calidad para la capacitación y facilitar la adopción de un modelo de competencias laborales para las empresas.

Los proyectos pilotos de evaluación y certificación de competencias, fueron llevados a cabo durante periodo 2000-2004. Comprendieron a los sectores agrícolas, construcción, turismo, minería, metalúrgico-metalmecánico e informático, y muestran que con la implementación de estos procesos es posible generar diversos beneficios que superan su ámbito específico de aplicación inicial.

Entre los impactos se evidencia un aumento de la productividad laboral de las personas y un incremento en sus ingresos laborales. Por otra parte, los estándares de competencias desarrollados comenzaron a ser asumidos por las instituciones de formación y capacitación, mejorando la calidad y pertinencia de la oferta (Fundación Chile, 2004).

Estas experiencias permitieron desarrollar diversos avances en el plano institucional, los que finalmente propiciaron la concreción del proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados durante el 2004. “El objetivo principal de esta ley es contribuir a la empleabilidad de los trabajadores, aumentar la productividad de las empresas e insertar a Chile en una economía abierta y competitiva, así como también favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valoración”. (“Proyecto de Ley Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales” (boletín N° 3507-13), 2004)

Los avances en materia de institucionalización permitieron establecer algunos marcos referenciales al Sistema Nacional de Certificación por Competencias:

- Los proyectos debían estar orientados hacia la demanda.
- La sustentabilidad financiera de este tipo de programas es un aspecto crucial.
- Se debía lograr un equilibrio entre el gobierno, trabajadores y empresa.
- La metodología debía responder a la dinámica productiva.
- El éxito de los programas dependía de la selección estratégica de los sectores con posibilidades de impulsar la consolidación del sistema.
- La certificación de estándares debía estar vinculada con las estrategias de gestión de recursos humanos de las empresas.
- El desarrollo de los sistemas de competencias es un proceso de largo plazo.
- Se requería mayor asistencia técnica en la etapa de diseño e intercambio de experiencias internacionales. (Fundación Chile, 2006)

Junto con lo anterior, se enfatiza que el *Sistema* debía estar basado en una estructura liviana y cercana al mundo productivo. El Sistema Nacional de Certificación por Competencias debía legitimarse por su capacidad de sintonizar las necesidades del mercado y construir una marca de alto prestigio y legitimidad para los potenciales usuarios. En consecuencia, “la institucionalidad del Sistema Nacional de Capacitación y Certificación por Competencias debe tener una naturaleza fundamentalmente técnica y con una gran capacidad y credibilidad para lograr la adhesión y participación de los sectores productivos en la generación de estándares y en la validación por parte del mercado de los certificados de competencias laborales emitidos” (Araneda, 2006).

El proceso de diseño y debate de la ley que crea SNCCL fue complejo. Como toda instancia colectiva de deliberación, puso en diálogo a distintos actores y diversos intereses colectivos e individuales entraron en disputa. Se confrontaron intereses de agentes del Estado, gremios empresariales, confederaciones de trabajadores, entidades de capacitación y formación, y organismos técnicos vinculados al desarrollo del capital humano. Así, a

través de este proceso de debate se hace visible cómo actores de distintos ámbitos y quehaceres presentan concepciones contrapuestas respecto de la conformación de este nuevo sistema de protección social. Éstas varían de acuerdo a las posiciones políticas, visiones de Estado, y el lugar y espacio que ocupan en el entramado social.

En la línea de lo planteado, la importancia del SNCCL trasciende a las necesidades concretas que busca resolver -conocimiento y desarrollo de las competencias de los trabajadores- constituyendo un nuevo referente de diálogo y articulación de distintos actores vinculados al desarrollo del capital humano. Este *Sistema* permite generar un espacio de comunicación y reflexión acerca de las dinámicas laborales, campos de desarrollo productivo, políticas de protección a los trabajadores, desarrollo de nuevas y mejores propuestas educativas articuladas con el sistema productiva, entre otras temáticas. En este escenario, el principal valor que se le puede otorgar al *Sistema* es su **capacidad de promover y desarrollar nuevas y buenas prácticas de integración social**, a un espacio que históricamente ha presentado dificultades de articulación.

Estos y otros puntos constituyen los ejes centrales de la siguiente investigación. A través de la revisión de experiencias internacionales, análisis de la propuesta, su proceso de diseño, y su posterior discusión gremial, gubernamental y parlamentaria, se busca reflexionar acerca del proceso, los discursos e intereses de los actores, los posibles nudos críticos y el grado de satisfacción respecto del sistema generado. En base a este análisis será posible dar cuenta de la capacidad que tendrá el *Sistema* generado para resolver las problemáticas planteadas, y generar con ello un nuevo referente de articulación social que efectivamente integre y atienda a las necesidades de todos los actores involucrados en el proceso.

Preguntas general de investigación

Tomando como referente el proceso diseño experimentado por la ley que crea el SNCCL y la visión de los actores involucrados, ¿cuál será la capacidad de este nuevo *Sistema* para resolver las problemáticas planteadas, y generar con ello un nuevo referente de articulación social que integre y atienda a las necesidades de todos los actores involucrados en el proceso?

Preguntas específicas de investigación

- ¿Cuáles son los referentes teóricos y sociales bajo los cual se sustenta la definición del SNCCL en Chile?;
- ¿Cómo fue llevado a cabo el proceso de diseño de la ley que crea el SNCCL?, ¿cuáles fueron los principales ejes discursivos de los actores y los temas que marcaron el debate?;
- ¿Cuáles son las visiones y perspectivas de los actores involucrados en el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, respecto del rol que debería jugar Estado Chileno, el sector privado y distintas instancias de la sociedad civil en el SNCCL?;
- ¿Cuáles son, desde la perspectiva de los actores involucrados, los posibles nudos críticos y desafíos que conlleva la conformación de esta política pública?

Objetivo general

Conocer y reflexionar acerca de la capacidad que tendrá el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales para resolver las problemáticas y objetivos que se plantea, así como indagar acerca de su capacidad para constituirse en un referente de articulación social que integre y atienda a las necesidades de los actores involucrados.

Objetivos específicos

- Conocer y analizar experiencias internacionales de Sistemas de Certificación de Competencias o Cualificación y modelos teóricos en los que se sustentan;
- Conocer y analizar el proceso legislativo que se llevo a cabo en Chile para conformar el SNCCL;
- Describir y analizar la visión de los actores involucrados en la propuesta, respecto del proceso legislativo y las distintas discusiones que se entamaron en la configuraron el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales;
- Analizar y reflexionar, desde la visión y perspectiva de los actores involucrados en la propuesta, el rol que debería jugar Estado chileno, el sector privado y distintas instancias de la sociedad civil, en el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales;
- Analizar y reflexionar, desde la visión y perspectiva de los actores involucrados en la propuesta, los posibles nudos críticos y desafíos que conlleva la constitución de esta política pública.

Marco Teórico

El tránsito de las “Calificaciones” a las “Competencias”

Desde los años 80 el término “saber hacer” se ha extendido en los discursos, y con ello la noción de competencias comienza a adquirir la misma importancia que antes tenía la noción de calificación.

El término calificación prevaleciente en la década de los 70' y 80' “está vinculado con el modelo social de los treinta años gloriosos, caracterizado por el desarrollo de grandes firmas industriales, una organización taylorizada del trabajo, un management centralizador, negociaciones salariales en la cima, una gestión de la mano de obra por antigüedad, un sindicalismo fuerte” (Barbier,1996).

Por calificación vamos a entender al conjunto de conocimientos y capacidades, que los individuos adquieren durante los procesos de socialización. Es un "activo" con que cuentan las personas y es utilizado para desempeñar determinados puestos. Se la puede denominar "la capacidad potencial para desempeñar o realizar las tareas correspondientes a una actividad o puesto”.

Desde la perspectiva de las relaciones laborales, la noción de calificación puede concebirse como una modalidad de la relación salarial industrial, mediante la cual el trabajador pone a disposición del empleador las capacidades requeridas, a cambio de un estatus y de una identidad social. “La calificación tiene que ver con las relaciones sociales en un lugar y tiempo determinados, y en este sentido, es un concepto relativo e inestable: una construcción individual (las cualidades del asalariado) y social (la manera de clasificar o darle un valor a esas cualidades)” (Lichtenberger, 1992)

Durante la década de los 80' el contexto industrial las organizaciones taylorianas comienzan a evidenciar dificultades competitivas. A partir de este momento se abre el debate acerca los nuevos desafíos productivos, que se traduce en la búsqueda de una

movilización más descentralizada de los recursos, a partir de nuevas definiciones de los empleos y tareas. “El taylorismo aparece hoy como el punto de tránsito obligado de toda reflexión sobre las nuevas formas de organización del trabajo” (Maurice 1986)

Surge así la noción de competencias que se inscribe en “un contexto marcado por una contradicción de los empleos, cambios acelerados de las tecnologías y procesamiento de la información, mayor competencia en los mercados y una decadencia de las organizaciones profesionales y políticas de los asalariados y de los sindicatos especialmente” (Tanguy, 2001)

Bajo esta concepción, el trabajo tiende a desplazarse hacia empleos con más iniciativa. “Lo que cuenta ya no es esencialmente las capacidades requeridas incluidas en la calificación del asalariado y definidas en función de una racionalización abstracta del trabajo, sino el trabajo concreto y la implicación de los asalariados en sus tareas. El trabajo real desborda más ampliamente aún las tareas prescriptas; ya no se trata solamente de adaptar la acción en situación, sino de definir y planificar la organización de manera más autónoma” (Lichtenberger, 2000)

Existen múltiples definiciones y usos del término competencia. Entre las más generalizadas podemos encontrar la noción de competencia como “unidad integrativa (de sus constituyentes empíricos saberes, saber ser, autonomía, etc) referibles a una unidad situacional” Berthelot (1985)

Rozenblatt (1999) resume la noción de competencia englobando tres espacios del saber: “saber general”, “saber hacer” y “saber ser”. Al primero y al último se les otorga el carácter de necesarios, mientras que al saber hacer se lo considera útil, aunque no se hace referencia a su necesidad. La competencia introduce la primacía de lo actitudinal (comunicación, adscripción al grupo, autonomía).

Desde estas conceptualizaciones podemos enunciar dos características propias de la noción de competencia. En primer lugar, la competencia sólo se aprecia en **situación real**, es decir, en la aplicación efectiva y no únicamente en la capacidad. En segundo lugar, la

competencia se aprecia **individualmente**, se traduce en una personalización de la manera de trabajar. Así, los conceptos como "iniciativa" y "motivación" aparecen con fuerza entre las preocupaciones. El trabajador puede considerarse como el único que puede movilizar dichas competencias.

Si contrastamos el concepto de calificación con el de competencia, podemos decir, que la calificación remite a un saber y un saber hacer que encontraba sentido en un esquema de organización del trabajo que clasificaba a la fuerza de trabajo. El concepto de competencia se coloca frente al problema del saber ser. “Los elementos por los que se busca regir el ordenamiento y la movilización de la fuerza de trabajo serán entonces los requerimientos de actitudes y disposiciones personales, con el propósito de adecuar su organización a nuevas reglas de división del trabajo y en un contexto diferente en lo que hace al funcionamiento del mercado de empleo” (Tanguy, 2001).

En el cambio de calificaciones a competencias hay una transformación en el orden, jerarquía, y valor de los saberes. Antes primaba la valorización de la experiencia (saber hacer), ahora prima la valorización de la autonomía, la responsabilidad, la polivalencia (saber ser).

Las credenciales y la necesidad de instaurar un Sistema de Certificación de Competencias

Una vez instalado el concepto de competencias surge la interrogante acerca de cómo tales saberes y habilidades se construyen. Éstas ya no se logran tan fácilmente mediante la formación y la costumbre, como era el caso de los saberes y saber hacer propios de las calificaciones. “El hecho de que un individuo haya aprendido a hacer ya no es garantía suficiente de que sabrá hacer en situaciones variadas y variables no predeterminadas. La apelación al término competencias es así la contrapartida de los límites del organizador para prescribir las tareas y su dependencia recuperada respecto de la profesionalidad de aquellos que ya no se pueden considerar simples "ejecutantes" ”. (Lichtenberger, 2000)

"La calificación no es una simple etiqueta, es una dimensión esencial de las identidades sociales, incorporadas en las personalidades y exteriorizadas en las prácticas" Dubar (1994)

Este nuevo ordenamiento del mercado de trabajo deja de estar guiado por criterios de antigüedad y carrera interna en las organizaciones productivas, "pasan a ser las credenciales las que juegan el papel de "moneda de cambio", en tanto se supone expresan los "activos" con el que la persona cuenta para desempeñar un trabajo". (Spinoza, 2006)

Aparece la necesidad construir un mercado del trabajo más flexible y adaptado a las transformaciones rápidas, al "just in time", que conllevó también a un cuestionamiento al sistema educativo, en tanto distribuidor legítimo de saberes y sobre todo de certificaciones. (Tanguy, 1994)

Desde los sectores de la producción, los conocimientos, habilidades y destrezas desarrollados por el sistema educativo son tildados de obsoletos y sus credenciales como excesivamente formalistas. (Informe SCANS, 1992)

Tal como lo enuncia Spinoza (2006) bajo esta problemática es posible evidenciar varias dimensiones en juego. Por una parte, los sectores económicos concentrados ponen nuevamente en la agenda pública la disputa acerca de los costos y responsabilidades de los saberes generales y específicos. Se discute a quién le corresponde formar las calificaciones sociales generales y con qué orientación; y a quién las específicas. Por otra parte, el acceso generalizado de la población a niveles educativos mayores, conlleva a la homogeneización de las clasificaciones que provee la educación. Esto se traduce en una pérdida de vigencia de su utilidad, en tanto organizador de las relaciones de trabajo y a su capacidad de selección.

Así es como se comienzan a buscar nuevas formas de ordenamiento, de clasificación y de distribución de responsabilidades entre los sectores de la educación y del trabajo. "La economía por su lado, y específicamente la economía de la educación y del empleo, empantanada en sus argumentos de origen, intenta infructuosamente dar cuenta de

fenómenos que no son nuevos tales como el desajuste entre certificaciones y puestos de trabajo; las capacidades de innovación en las organizaciones o la productividad” (Spinosa, 2006)

En este contexto, se generan nuevos movimientos y políticas que buscan construir **referenciales de formación y de certificación de las competencias de los trabajadores**. El problema que se plantea entonces, refiere a la capacidad que tendrá el Estado y los actores sociales para definir políticas de intervención y desarrollar estrategias de implementación.

Sistema de Certificación de Competencias como Sistema de Protección Social

“La capacitación y certificación por competencias representa un soporte importante para aquellos trabajadores desactualizados, ya que constituye una herramienta clave de inserción laboral y protección de los trabajadores en un contexto de flexibilidad y movilidad” (Cepal, 2004).

Si bien la capacitación y certificación por competencias no permiten por sí mismas garantizar el pleno empleo o la total protección de los trabajadores, cumplen un rol fundamental como parte de las políticas activas de protección social.

Como bien lo enuncian Schkolnik, Araos y Machado (2005), los nuevos modelos de organización de la producción y de contratación no aseguran la permanencia y la efectividad de los sistemas de protección social. La nueva organización de la producción genera una crisis en el modelo tradicional de prestaciones sociales, dado que el sistema de previsión social o de seguro social fue diseñado bajo el paradigma del empleo estable.

Las exigencias actuales de competitividad y globalización de la economía plantean la necesidad de modificar las lógicas de la protección vinculadas al desarrollado del capital humano, y con ello la empleabilidad de los trabajadores. Hoy se concibe que las nuevas políticas de protección social dependen, básicamente, del propio esfuerzo de los

trabajadores, su competitividad y capacidad de mantenerse ocupado en el mercado del trabajo.

Tomando en consideración dicha perspectiva, las políticas de protección social deben permitir que los trabajadores tengan acceso a capacitación y certificación profesional o de oficios, aumentando la empleabilidad de aquellos trabajadores en riesgo de exclusión por desempleo o falta de competencias claves.

Bajo la mirada del análisis de los sistemas de protección social surge inevitablemente la pregunta acerca de las responsabilidades del Estado en materia de protección social. Sin embargo, antes de entender y dar cuenta de la contribución del Estado a los sistemas de protección social, es necesario señalar y comprender las nociones fundamentales del Estado en el sistema societal y sus efectos en el desarrollo e implementación de política sociales.

Rol del Estado y Protección social

Como primera proposición, se va entender al Estado como una estructura basada en el paradigma interpretativo epistemológico de construcción social. Su visión de mundo concibe que los sujetos construyen sentido, construyen significados a partir de las definiciones y representaciones que están implicadas en su proceso de reproducción. Se concibe que los sujetos establecen lógicas de relaciones y representaciones respecto al Estado y los mecanismos reguladores propios del mercado.

Bajo lógicas de mercado, es posible establecer que las representaciones de los ciudadanos, de un determinado sistema político, se estructuran en base a la satisfacción de una determinada condición social, lo que implica ciertas obligaciones sociales. Los ciudadanos que actúan en el ámbito de la política son más que consumidores que actúan en el mercado. Así, en términos de decisión, el diálogo político es a la esfera de lo público lo que el mercado es a los esfuerzos privados. Su singularidad es el carácter representativo

que apela a la deseabilidad para la sociedad como un todo, e implica discusión de principios y valores.

En esta lógica “los recursos necesarios para solucionar problemas considerados públicos son escasos, al igual que la autoridad pública o la obligación moral vinculadas a ellos. Así, la política es la respuesta que la democracia liberal ha dado a la cuestión, analíticamente no resuelta, de qué cosas deben producirse para propósitos colectivos con recursos públicos” (Moore, 2001).

La acción del Estado es pertinente no sólo cuando los mecanismos de mercado no existen, sino que también, cuando las asimetrías de información y las fallas de mercado se hacen presentes. Desde esta perspectiva, la visión clásica del rol del Estado puede caracterizarse de diversas maneras, según las actividades económicas del gobierno.

Musgrave (1985) realizando un estudio clásico de Finanzas Pública, distingue tres roles fundamentales del Estado: la estabilización económica, la mantención de la economía con empleo completo, asignación; y redistribución.

Joseph Stiglitz (1988), distingue que el papel de los gobiernos se encuentra en la producción y el consumo, preguntándose sobre: ¿cómo se producen los bienes?; ¿qué se produce?; ¿para quién se produce?

Stigler (1971) por su parte, se pregunta sobre el papel económico del Estado y su participación: **¿tiene o no el Estado una ventaja comparativa respecto de otras organizaciones económicas de la sociedad?**

Tomando en consideración dichas interrogantes, los gobiernos se enfrentan a cuestiones vinculadas a la intervención del Estado y mecanismos regulatorios. El papel económico del Estado no sólo dice relación con su tamaño, sino también a las tareas que él debe emprender.

Más allá de las características intrínsecas de la protección, es necesario tener presente que “cuando los valores de justicia y equidad se vinculan con los de eficacia y eficiencia se establecen determinados bienes y servicios como derechos relacionados a esos

valores. Esto ocurre dentro de procesos políticos: en gobiernos representativos se generan acuerdos respecto de los ámbitos de acción y de los recursos necesarios para satisfacer aspiraciones sociales o para atender condiciones sociales agregadas” (Moore, 2001).

Cuando hablamos de sistemas de protección social el principio de solidaridad del financiamiento resulta fundamental. Este principio “amplía los recursos, hace más estable y equitativa la diversificación de riesgos y permite subsidios cruzados, y establece un sentido de responsabilidad ciudadana hacia las necesidades de los demás, al elevar el bienestar y la certidumbre. Promueven conjuntamente la cohesión social y derechos ciudadanos” (Sojo, 2003)

“La protección social basada en principios de solidaridad permite velar por la eficiencia en la asignación de los recursos, el financiamiento y la provisión, es decir, por la eficiencia para alcanzar objetivos tanto microeconómicos como sociales, y por la equidad” (CEPAL, 2000).

Para comprender la relevancia de la protección social hay que considerar las dimensiones de **bien público**. La teoría ha establecido un criterio exigente para los bienes públicos, los que refieren a la no rivalidad en el consumo, es decir, la total ausencia de conflicto entre el consumo que realizan diferentes individuos. Es indeseable la exclusión de individuos del acceso a estos bienes mediante los precios y, cuando ello ocurre, deben ser provistos a través de otras fuentes.

Muchos de los servicios que están a cargo del Estado, combinan elementos públicos y privados. “Las decisiones políticas respecto de la provisión y financiamiento de bienes públicos tienen impactos distributivos y se mezclan con consideraciones de eficiencia económica; de allí que acertadamente se reconozca la importancia de comprender mejor estos procesos, incorporando variables políticas en los modelos normativos de oferta de bienes públicos” (Oakland, 1991).

“El producto social neto se acrecienta cuando otros beneficios exceden a los obtenidos directamente por las personas mediante una transacción, por lo cual se requiere una subvención que cubra las externalidades no reflejadas en la demanda del mercado; los

instrumentos fiscales son mecanismos que permiten reconocer externalidades” (Musgrave, 1985).

Bajo esta perspectiva, es necesario relevar la importancia de las políticas de protección social sobre la redistribución, y su aporte en la diversificación de los riesgos a través del financiamiento público.

Procesos de desarrollo económico y regulación del Estado

La teoría de regulación postula que las distintas fases del capitalismo se “diferencian entre sí por la manera de producir, intercambiar y distribuir; y por el conjunto de instituciones o reglas formales e informales que regulan el funcionamiento de los mercados, las políticas y la organización societal” (Aglietta, 1982).

Una fase distintiva, representado por el concepto de *fordismo*, es el modelo de la posguerra desarrollado en los países capitalistas industrializados que tiene como marco de referencia el concepto de *Estado-Nación*. “La estabilidad internacional, tanto política como económica, garantizada por la hegemonía de los Estados Unidos y las instituciones de regulación a nivel internacional representó un marco muy favorable para el desarrollo del fordismo a nivel nacional e incentivó una mayor integración económica” (Marglin, 1990).

“En este periodo se distingue una fase de aumento del comercio internacional, "nueva división internacional del trabajo" y una expansión de los sistemas financieros. Elementos base de estos procesos de internacionalización fueron la disponibilidad de mano de obra barata, la posibilidad de desmontar los procesos de producción en fases separadas que no requerían mano de obra calificada y el progreso en las comunicaciones y el transporte, con su correspondiente abaratamiento” (Fröbel, Heinrichs y Kreye, 1980).

En el ámbito laboral, el sector público empezó a jugar un papel importante en la fijación de reglas para la contratación, ampliación de la cobertura de las políticas sociales (educación, salud, vivienda), políticas salariales activas y la integración institucional trabajadores en la intermediación en los mercados de trabajo.

América Latina no se vio exenta de este proceso, “el impacto para la fuerza laboral integrada a las estructuras fordistas en América Latina fue parecido a lo que acontecía en los países industrializados (salarios reales crecientes, procesos organizativos, integración institucional, etc.). En contraste, grandes grupos de la población, cuyo peso difería entre los países, quedaron excluidos de estos procesos y se beneficiaron sólo de manera indirecta de algunos avances (por ejemplo políticas sociales, oportunidades de ingreso "por goteo") o sufrieron el desplazamiento económico y la marginación social” (Weller, 1998)

Llegado los años sesenta una serie de síntomas económicos, sociales, políticos y culturales reflejaron los problemas crecientes de la regulación fordista en diferentes niveles.

Como causa de la crisis del fordismo en los países industrializados se evidencia “un desgaste del potencial de crecimiento de la productividad de la organización productiva taylorista y su tecnología básica. Al mismo tiempo, se redujo la capacidad de control y manejo de la economía por parte del Estado y la eficiencia de su intervención. Esto tuvo importantes consecuencias en el **debilitamiento del Estado-Nación**. Algunos de los cambios se tradujeron en la intensificación de la integración comercial, financiera e inversiones productivas” (Oman, 1993).

En este contexto, y con el fin de reducir costos, muchas empresas aumentaron la presión hacia una mayor desregulación. Los mercados financieros internacionales empezaron a evaluar las políticas económicas según su credibilidad respecto a la persecución de metas y la aplicación de medidas comunes para todos los países.

En consecuencia, la competencia entre sitios de producción se limitó a la autonomía de las autoridades económicas en el diseño de la política económica. Se redujo la capacidad estatal de estimular la demanda, y el crecimiento de la productividad se restringió al espacio de aumentos salariales. “Se debilitaron también, otros mecanismos de integración social, como las regulaciones laborales incluyendo el poder de negociación de los sindicatos, afectado a su vez por los cambios en las relaciones laborales provocados por las nuevas tecnologías” (OECD, 1992).

En América Latina los factores que llevaron a la crisis del fordismo fueron exacerbados por sus limitaciones de eficiencia y competitividad, “la capacidad de integración limitada de la modalidad de desarrollo que incidía en una alta conflictividad social, y por el creciente endeudamiento con que el Estado. De este modo, la región empezó un cambio político e ideológico en contra de las características del fordismo periférico y, en un contexto autoritario y represivo, se procedió a dismantelar o readecuar el esquema de regulación existente” (Weller, 1998)

Como se puede desprender, la nueva modalidad de desarrollo, con predominio de políticas neoliberales, tuvo impacto en la “destrucción del esquema institucional de regulación fordista. Sin embargo, con ello todavía no ha surgido un nuevo modo de regulación que contribuya a la sostenibilidad tanto social como ecológica de una nueva modalidad de desarrollo” (Hein, 1995).

Dentro de este contexto Coriat (1990) ha propuesto tres escenarios de impacto sociolaboral, según esquemas de regulación. Éstos difieren en su organización laboral y mecanismos de distribución del excedente:

El primer escenario, calificado como **liberal y dual**, se caracteriza por la primacía de la innovación tecnológica sobre la organizacional; por la implantación de un taylorismo asistido por computadora; por el control jerárquico de círculos de calidad; y por la externalización masiva de subcontratación. En términos de distribución de las ganancias de productividad, el salario se determinaría de manera individual, cuestionándose todo tipo de negociación colectiva previa, y se estaría ante una acción redistributiva estatal debilitada.

Un segundo posible escenario, llamado **liberal suave**, compartiría con el anterior gran parte de sus características, pero diferiría en un doble sentido: por un lado, se daría involucramiento a los trabajadores a través de una combinación de autoridad y negociaciones informales; y por otro lado, la acción estatal se restringiría a la redistribución, por medio de la instauración de políticas de ingresos mínimos garantizados.

El tercer escenario, se describe como **cooperativo o de democracia salarial**, y se opone al primero de manera frontal. En este último habría equilibrio entre innovaciones

tecnológicas, organizacionales y sociales; se constituirían mercados internos de trabajo; habrían grupos de cualificación colectiva y de gestión de la calidad; y, las relaciones interempresariales serían horizontales. En cuanto a la distribución de los frutos del progreso técnico, este tercer escenario se caracterizaría por la estabilización salarial, reducción del tiempo de trabajo, ingresos mínimos, formación de mano de obra, y gestión institucionalizada de la movilidad y flexibilidad laboral.

La multiplicidad de escenarios posibles frente a este proceso histórico y, con ello, la relación entre Estado y mercado, hace que la discusión en torno a la reforma de los mecanismos de regulación se vuelva necesaria. Así, Chang (1995) subraya que “muchos mercados, sobre todo en el "Tercer Mundo", requieren la intervención estatal para un buen funcionamiento, y en algunos casos incluso para su existencia; que es necesario introducir consideraciones sobre los efectos distributivos para la sostenibilidad social de las reformas; que es importante analizar la eficiencia dinámica de las regulaciones y no solamente la estática; y que la acción del Estado debe ser analizada no exclusivamente bajo la perspectiva del auto-interés de los actores del sector público”.

“En el marco de los procesos de globalización, un modo de regulación posfordista estable requiere reforzar la institucionalidad a nivel supranacional “(Hankel, 1996).

Modelos de regulación laboral en Chile

Si bien las relaciones laborales que se dan entre actores en la esfera privada, históricamente han sido objeto de regulación pública, “hasta la fecha no se cuestionó si el Estado debía regular las relaciones de trabajo, pues existía consenso implícito respecto de la necesidad de un marco reglado que corrigiera la asimetría originada en el trabajo (...)

La manera en que se estructuran las relaciones en este campo depende, en gran medida, de las posiciones y de las relaciones que asumen los diversos protagonistas en los distintos escenarios socio- políticos. En otras palabras, los lugares que ocupan la empresa privada, los trabajadores organizados y el poder político en la sociedad y en un momento histórico, son decisivos a la hora de comprender el sistema de las relaciones laborales que regulan a dichos actores”(Montero, 1999).

Es posible distinguir formas de articulación público- privada en el ámbito laboral a partir de tres modelos de regulación¹:

(a) **Modelo de crecimiento “hacia adentro”:** *relaciones politizadas y regulación a nivel central:* El sistema de relaciones laborales que se desarrolló entre la posguerra y el golpe de Estado de 1973, se caracterizó por una legislación laboral proteccionista, por relaciones laborales politizadas y confrontacionales, y por un rol activo del Estado en los procesos de negociación colectiva. En esta matriz socio-política el Gobierno y el sistema político actuaban como sistemas de distribución de recursos. A partir de la fuerte participación estatal en la economía, la desconfianza mutua pasó a ser parte intrínseca de las relaciones laborales, lo que derivó a interpretar las posiciones divergentes como la expresión de intereses irreconciliables.

(b) **Modelo neoliberal:** *flexibilidad y regulación a nivel de la empresa:* Desde mediados de la década de los 70 se inicia el retiro del Estado del intervencionismo en la economía, la flexibilización del mercado de trabajo, y un proceso de desmantelamiento de las regulaciones que existían en el modelo anterior. El año 1979 se promulga el Plan Laboral, conjunto de regulaciones que definen las nuevas reglas del juego y aseguran el máximo de flexibilidad al empresario. Al mismo tiempo, se suprime la intervención del Estado en las relaciones laborales, limitándose el Gobierno a definir el salario mínimo.

(c) **Crecimiento con equidad:** *intentos de regulación a nivel intermedio:* Con el retorno a la democracia en 1990 el tema de las relaciones laborales vuelve a formar parte de la agenda política. Al inicio del primer gobierno de la concertación, las nuevas autoridades desarrollan una política que comprende dos cursos de acción. En primer lugar, se revisa la legislación laboral a fin de establecer cierta equidad y compatibilizar flexibilidad empresarial con protección de los trabajadores. En segundo lugar, se establece que el Gobierno debe asumir un rol proactivo en la apertura de espacios de “concertación social”

¹ Definidos por Cecilia Montero: Las relaciones Laborales: ¿Un Asunto Público?, 1999.

mediante la creación de instancias de encuentro, diálogo y colaboración entre los actores privados.

Relaciones público – privadas

La calidad de la relación entre el Gobierno y los empresarios es de gran importancia para comprender el desarrollo de las políticas laborales. “Las políticas definen el rayado de cancha, pero el comportamiento efectivo de los agentes económicos depende también de sus percepciones, de sus grados de confianza y de las expectativas que se formulan respecto del futuro económico del país. De aquí la importancia que se le otorga al establecimiento de vínculos articuladores entre los actores, los que también se ven afectados por la calidad de las relaciones entre ellos y el sector laboral” (Muñoz, 1999).

Tal como plantea Touraine (1987), el problema no es definir el contenido de las agendas, sino que también quién debe hacerlo. En esta visión, el problema fundamental es la coordinación social. Los dos paradigmas clásicos, basados en el Estado y en el mercado, no son eficaces por sí solos, ambos paradigmas tienden a ignorar a la sociedad y sus múltiples expresiones colectivas. La sociedad actual está pasando a ser una sociedad informada, con una creciente demanda por sus derechos ciudadanos y una participación activa en la definición de las reglas del juego, vale decir, de la institucionalidad política y económica.

Bajo la misma mirada, y desde la perspectiva de la democracia participativa y la interacción ciudadana, Norbert Lechner (1996) identifica tres tipos de coordinaciones sociales relacionadas con la distinción público-privada. Al primer término lo llama **coordinación política**. Su expresión es el Estado, y que se caracteriza por ser centralizada y jerárquica. Las decisiones las toman y comunican las autoridades, subordinando todo el quehacer al ámbito público. Es deliberada, en el sentido que orientar sus acciones hacia la ciudadanía en base a criterios previamente fijados.

En segundo término, Lechner identifica la **coordinación social mediante el mercado**. Ésta se caracteriza por ser descentralizada, es decir, sin un centro único, privado en la medida que no persigue el bien común. Es horizontal debido al debilitamiento de la jerarquía, y no intencionado como consecuencia de la asignación de los equilibrios al mercado en vez de la acción social planificada.

Una tercera expresión, es la **coordinación social mediante redes**. Ésta surge horizontalmente entre los diferentes actores en torno a intereses comunes, con el propósito de lograr soluciones en forma negociada. Combina la comunicación horizontal y vertical según sea la situación, y convoca autoridades políticas y empresariales en un contexto de negociación.

En Chile se han realizado intentos por desarrollar una institucionalidad de diálogo social entre el Gobierno, el empresariado y los trabajadores. Esto se concretó en el llamado Foro de Desarrollo Productivo² desarrollado durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei. Su objetivo era asumir el desarrollo del país en el marco de la globalización, con una estrategia de cooperación y de alianzas sociales que permitieran el crecimiento competitivo de las empresas, en condiciones de equidad, de manera de lograr una mayor integración social. Si bien esta iniciativa realizó importantes contribuciones, también presentó importantes debilidades: “A pesar de un reconocimiento bastante generalizado de la importancia del diálogo social en Chile y de la contribución que el FDF ha hecho, su acción no ha estado exenta de dificultades. Quizás la principal de ellas sea la **desconfianza que todavía existe entre los actores sociales participantes**. Entre los dirigentes sindicales, prevalece una actitud general de escepticismo hacia los empresarios y hacia el gobierno. Por otro lado, tanto entre los empresarios como entre los trabajadores subsiste una ambigüedad hacia esta instancia tripartita, reflejada en la indefinición de si sus expectativas son por acciones y resultados a corto plazo, o por objetivos a largo plazo. A su vez, el propio aparato público no ha podido prescindir de ciertas tendencias que han caracterizado los procesos de transiciones democráticas en distintas partes. Se trata del fortalecimiento

² Su actividad principal es una reunión anual, de la cual se realizaron cuatro hasta 1999 y que convocó a los máximos dirigentes empresariales, sindicales y autoridades de gobierno.

del tecnocentrismo que se ha desarrollado a partir del descrédito de la política y del mayor liderazgo que ha venido asumiendo la tecnoburocracia en las políticas públicas” (Muñoz, 1999).

En el mismo escenario se subraya que existe “una visión muy permeada por el paradigma del mercado y de la competitividad. Los problemas de la inequidad social se ven como más allá del ámbito de posibilidades de las empresas, las que deben regirse por los criterios de mercado si han de ser exitosas y eficientes. La inequidad debiera superarse a medida que un país crece económicamente y mejoran las condiciones educativas y las oportunidades de empleo. Si la institucionalidad laboral tiende a rigidizar el mercado del trabajo, ello conspiraría contra la eficiencia económica, la rentabilidad de las empresas y las posibilidades de crecimiento. De ahí su resistencia a participar en agendas que busquen incorporar reformas laborales que son percibidas como rigidizantes” (Muñoz, 1999).

Por su parte, Cecilia Montero (1999) establece que “**el sistema de relaciones laborales chileno carece de actores**. Los empresarios se niegan a entrar en el juego de redefinirlo. Las organizaciones sindicales han mantenido una actitud contestaria y no han sabido reconvertirse hacia otras formas de representación de intereses. Un hecho aparentemente irreversible es la decisión estatal de retirarse de toda intervención directa y asumir más bien un rol de abrir espacios de concertación entre los actores laborales. Sin embargo, este desplazamiento hacia la creación de niveles intermedios de acuerdo y negociación no ha conseguido los resultados esperados”

Una de las necesidades para el desarrollo estable es la construcción de la confianza que amplíe los horizontes sociales y temporales. En este sentido, se reconoce que el diálogo social es un camino privilegiado para la construcción de confianzas. Lo que ha faltado es que ese reconocimiento se convierta en acciones eficaces.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, se hace necesario hacer referencia al ejercicio político que lleva implícito la definición de una política pública.

Para el análisis de las Políticas: Construcción de las Políticas Públicas.

Como lo enuncia Tamayo (1997) “las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”

Tomando en consideración dicha definición, en este proceso adquiere fundamental importancia la formación y definición de la agenda por parte de un gobierno. Su importancia radica en dos elementos. En primer lugar, el hecho de que la capacidad de atención los gobiernos es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos; y en segundo término, los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. “Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y valores”. (Elder y Cobb, 1993)

En esta concepción aparece la noción de “**problema**”, que debe ser entendido como una construcción social que da cuenta de una representación específica de la realidad. En este sentido, lo que está en juego en la formación de las políticas públicas es, por una parte, la selección de los problemas, y por otra, su definición.

Dado que la formación de la agenda implica selecciones y definiciones, es decir elecciones, es necesario entenderla como un proceso de toma de decisiones. Para poder caracterizar este proceso March y Olsen, (1976) han propuesto un modelo en el que las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección, y las personas o actores.

(a) Problemas

Desde la perspectiva constructivista surge el supuesto de que los problemas sociales no son producto sólo de condiciones objetivas en la sociedad, sino que son el fruto de procesos de definición colectiva de ciertas condiciones y problemas (Blumer, 1971).

Esta mirada enfatiza que la percepción pública de muchos de los problemas de la vida cotidiana no tienen que ver, necesariamente, con los cambios que ocurren realmente en las condiciones de vida, más bien refleja el interés público por determinadas cuestiones en un determinado momento.

Los problemas de las políticas públicas no emergen directamente de las situaciones, requieren interpretación y definición, por tanto, “el carácter de problema de un fenómeno suele ser el que ocasiona conflictos entre las partes interesadas que luchan por definir un asunto que se considera objeto de acción pública” (Gusfield, 1981)

En este sentido, la agenda de un gobierno depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas. Los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de tomar en consideración. Algunos sistemas están más rígidamente estructurados que otros, y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es variable según el acuerdo que exista entre los varios participantes en el subsistema. Algunos subsistemas pueden operar según un paradigma bien articulado, y otros se guían sencillamente por las prácticas del pasado y los patrones rutinarios de administración. En cualquiera de los dos casos, los problemas y las soluciones tienden a definirse a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes. Problemas nuevos y redefiniciones importantes de las políticas, si caen fuera del dominio de estos subsistemas o desafían sus acuerdos básicos, difícilmente podrán abrirse paso para alcanzar un lugar en la agenda formal. (Elder y Cobb, 1993)

No sólo las características del problema son fundamentales, ciertos acontecimientos, eventos y personalidades sirven de “mecanismo disparador”, transformando hechos circunscriptos al mundo de lo privado en demandas y cuestiones que adquieren status de cuestión pública (Kingdon, 1994).

(b) Soluciones

En el análisis de los problemas como soluciones podemos encontrar dos perspectivas teóricas.

Desde la perspectiva de Aguilar Villanueva (1994), con la identificación colectiva de los problemas -es decir superándose la instancia del problema individual para pensar a escala social- se entra en la fase de definición de la agenda pública. En esta etapa, se toma la decisión de responder o no al tema en cuestión. Para esto deben prevalecer dos condiciones. En primer lugar, quienes deciden deben compartir la percepción de que es legítima la actuación del gobierno. Segundo, tienen que creer que, en caso de adoptar el asunto, es posible encontrar una respuesta apropiada para abordarlo. Se debe crear el problema público a través de componentes susceptibles de ser alterados y, por ende, que se le pueda encontrar alguna solución. La idea fuerza que respalda este supuesto es la concepción de que un problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública.

Por otro lado encontramos, una segunda perspectiva que hace hincapié en lo “fortuito” del proceso de formación de la agenda. Esta es la teoría de la aleatoriedad desarrollada por Kingdon (1984), quien plantea que el proceso de formación de la agenda está gobernado por una serie de hechos fortuitos claves que la determinan en última instancia. De esta forma, la entrada de los asuntos en la agenda institucional requiere la convergencia en algún momento en el tiempo de la “corriente de problemas”, “la corriente de soluciones” y la “corriente política”.

La “corriente de soluciones”, es la búsqueda de soluciones al problema por parte de los expertos y analistas, donde las posibilidades de actuación se evalúan y se reducen a unas pocas. La “corriente política”, refiere a los ánimos de la sociedad, al poder parlamentario que tenga el ejecutivo, y a los grupos de interés que afecten la toma de decisiones.

La convergencia de estas corrientes en un mismo tiempo y lugar puede ser producto absolutamente del azar y escapar a la articulación intencional, coherente y formal, y se manifestaría a través de lo que Kingdon (1984) denomina “ventanas de políticas” donde todo quedaría determinado para el tratamiento del asunto.

(c) Oportunidades de elección

Dado que gran parte de la agenda los gobiernos se encuentra ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del Estado, se hace muy difícil introducir nuevos problemas en la agenda. En esta perspectiva, se vuelve importante el sentido del tiempo. Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras, tienen que encontrarse en el mismo lugar y tiempo: el problema, su solución y las personas indicadas, para no dejar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo.

En relación a la introducción de nuevos temas en la agenda, Kingdon (1984) hace una analogía entre las oportunidades de elección y las ventanas que dirigen los lanzamientos al espacio, llamándolas “**ventanas políticas**”. “Estas ventanas, son oportunidades para hacer avanzar ciertas iniciativas, pero se presentan y permanecen abiertas sólo durante periodos cortos. Si los participantes no son capaces de aprovechar las oportunidades, tienen que esperar hasta una nueva oportunidad”.

Es así como el tránsito de las oportunidades de elección está regido por las prácticas institucionales y las rutinas establecidas de la vida política. “Las elecciones presidenciales y parlamentarias, los cambios ministeriales, abren nuevas oportunidades de acceso a la agenda y nuevos problemas latentes o suprimidos. Las oportunidades tienden a ir y venir periódicamente según los imperativos de la política electoral del momento. Llegan a su máximo durante el primer año de gobierno y decaen en los años posteriores” (Elder y Cobb, 1993).

Asumiendo estas restricciones, la labor de los empresarios de políticas es tratar de modificar esta situación. Si bien no es posible forzar las oportunidades, se busca establecer conexiones entre un problema y su solución, de manera de movilizar el apoyo suficiente para que los dirigentes políticos presten atención al problema. En este movimiento deben estar alerta y preparados para aprovechar las oportunidades que se suscitan a lo largo del tiempo.

(d) Actores

En el entendido de que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quienes participan en su formación representan un elemento importante a considerar.

Para abordar la cuestión de los actores, en primer término, se hace necesario hacer referencia a las determinaciones que influyen en sus preferencias y la toma de decisiones. Meltsner (2000), quien se ha dedicado a investigar la conformación de las políticas, describe “algunos actores muestran más interés que otros: tienen más que ganar o perder que los demás y, por lo mismo trabajan con más ahínco a favor o en contra de una política determinada.”

Adicionalmente, se alude a los elementos subjetivos que están puestos en juego en el proceso. “Cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos. Estas motivaciones están estrechamente relacionadas con sus creencias, actitudes y valores. Los actores se orientan de ciertas maneras específicas hacia sus mundos empíricos, y cada uno percibirá las políticas a través de su muy particular marco de referencia. El **marco de referencia** de un actor, puede configurarse a partir de una ideología política, o bien puede estar formado simplemente por un conjunto de creencias inconexas. Las creencias afirman lo que se considera deseable y expresan conceptos sobre los medios y fines, y las causas y efectos. Constituyen juicios acerca de la realidad”.

Junto con los elementos subjetivos, el análisis también debe volcar la mirada hacia otros elementos implicados en el proceso. En este sentido, se enuncia la posibilidad de

distinguir a los actores a partir de distintas categorías de análisis: sus recursos, su grado de organización y posición en la estructura social. Al respecto Gusfield (1981) señala “la arena pública no es un campo de juego en el que todos juegan bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos”.

En relación a los recursos Meltsner describe: “todo actor que se destaque en el área de una política posee algo que otro actor desea, valora o estima útil, ese algo se llama **recurso**. Los recursos satisfacen las motivaciones. Los recursos pueden ser: materiales, simbólicos, físicos, de posición, información o habilidades”

Desde esta perspectiva es importante distinguir cuán poderosos son los involucrados, es decir, de cuántos recursos disponen, qué conexiones políticas tienen, si tienen o no acceso fácil a los medios de comunicación de masas y qué medidas de presión suelen emplear. Conocer bien los medios que disponen los involucrados ayudará a prever qué tipo de acciones realizarán a favor o en contra del cambio. (De Sebastián)

La habilidad política no sólo implica la utilización de recursos materiales, sino que puede ser ejercida de diversas maneras, como por ejemplo, la explotación de atributos personales o la apelación a criterios de autoridad y nociones respeto a la legitimidad.

Otro de los elementos significativos a considerar en los grupos de interés es su organización. La evidencia muestra que existen grupos e intereses mejor organizados y con más recursos que otros. Su organización y sus recursos hacen más fácil su comunicación con los funcionarios de gobierno y propician que las autoridades los busquen y escuchen. (Elder y Cobb, 1993)

El análisis de acciones colectivas no está exenta de problemáticas, y por ello es necesario remitir no sólo a los recursos involucrados, sino que fundamentalmente a su constitución.

Como describe Olson, el tamaño de los grupos de interés es un factor a tener en cuenta. “Hay tres factores diferentes pero acumulativos que impiden a los grupos grandes promover sus propios intereses. Primero, cuanto mayor es el grupo, menor es la fracción del beneficio total que recibe una persona que actúe en beneficio del grupo, y menos adecuada la retribución de cualquier acción orientada al grupo, y más lejos está el grupo de conseguir una provisión óptima del bien colectivo, aunque obtenga parte de él. Segundo, suponiendo que, cuanto mayor sea el grupo, menor será la porción del beneficio total que vaya a cada individuo, o a cualquier (absolutamente) subconjunto de miembros del grupo, menor será la probabilidad de que este subconjunto, y mucho menos un individuo aislado, ganen lo suficiente del logro del bien colectivo como para cargar con la provisión ni de una pequeña parte del mismo; en otras palabras, cuanto mayor sea el grupo, menor será la probabilidad de una interacción oligopolística que pueda ayudar a obtener el bien. Tercero, cuando mayor sea el número de miembros de un grupo, mayor serán los costos de organización del grupo y por lo tanto mayor la barrera que habrá que franquear antes de que se lleve a cabo una acción colectiva. Por estas razones, cuanto mayores sean los grupos, mayor será la deficiencia en la provisión del bien colectivo, mientras que grupos muy grandes no se proveerán ni siquiera de niveles mínimos del bien colectivo, a no ser que exista a una coerción o incentivos externos alternativos” (De Sebastián)

El argumento de Olson no se basa en la dificultad de llegar a un consenso entre todos los miembros de un grupo amplio, sino en la falta de motivación para la acción.

Volviendo la mirada hacia el poder de los grupos de involucrados en la definición de las políticas públicas, en la literatura es posible encontrar variadas caracterizaciones. Entre las comunes encontramos la de los **políticos y los técnicos de las políticas**.

Behn (2000) realiza una amplia descripción de ambos actores, señalando: “a los analistas de las políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y de que se proceda con especial atención al jerarquizar los distintos objetivos en competencia. Los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos (...). El criterio del

analista para la selección de políticas es la eficiencia económica agregada. La mejor política es la que arroja mayores beneficios netos. La suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos proporcionan al analista la medida del interés público. El argumento de que los objetivos distributivos se pueden lograr mejor al maximizar la eficiencia económica puede tal vez usarse para justificar la desatención a las consideraciones de equidad. El analista está profundamente interesado en la equidad social, defiende vigorosamente la alternativa más eficiente, pues ésta es la única manera de conseguir la mayor cantidad de beneficios para fines de redistribución. Pero una vez que ha dejado constancia de su preocupación, el analista tiende a dejar el problema de la equidad para más adelante”

En contraste, a los políticos les interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados. La racionalidad económica y la racionalidad política frecuentemente entran en conflicto y la naturaleza de este conflicto afecta de manera tal la práctica que el análisis político no puede ignorarlo. “El político se interesa más en la distribución. Como representante electo o autoridad política designada, el político responde a sus electores, no a la noción abstracta de beneficio público agregado. Al político le interesa profundamente saber cuánto se benefician sus electores y cuánto han de pagar” (Behn , 2000)

Elder y Cobb (1993) también hacen alusión a esta distinción, describiendo las posibles implicancias que tiene para la arena política la participación de los técnicos de las políticas. Describen: “debido a sus conocimientos altamente especializados y al premio que la sociedad otorga a las soluciones racionales de los problemas, estos profesionales juegan a menudo un papel clave en la definición del debate de la política. Su influencia directa tiende a variar según el alcance y la intensidad de la controversia alrededor de un problema específico. Conforme se amplía el interés público en el problema, la influencia de los especialistas tiende a disminuir. Cuando se trata de problemas de baja visibilidad que los especialistas definen como problema técnico que requiere conocimientos especializados, los profesionales llegan al apogeo de su influencia (...)

Los profesionales de las políticas públicas pueden actuar para contrabalancear y minimizar los sesgos introducidos por los grupos, pero ellos introducen sus propios puntos de vista. A parte de la posibilidad de servir a sus propios intereses, la intromisión de los profesionales en las políticas puede introducir otros sesgos en el proceso de formación de la agenda. Debido a su participación, los términos utilizados en los debates tienden hacia un lenguaje cada vez más técnico y esotérico, creando así las barreras en contra de una participación popular y haciendo que el proceso y sus resultados sean menos inteligibles para el público en general. Esto, por su parte, puede conducir a formular políticas contrarias a las preferencias de los ciudadanos, y hasta contraria a los grupos cuyas necesidades las políticas pretenden atender”

Marco Metodológico

(a) Naturaleza del estudio

La siguiente investigación se funda en una visión epistemológica de construcción social basada en el paradigma interpretativo. Se plantea una visión de mundo en el que los sujetos construyen sentido de manera colectiva. Éstos construyen significados a partir de las definiciones y **representaciones** implicadas en su proceso de reproducción social.

Las representaciones funcionan como organizador del pensamiento y la acción, y condicionan las relaciones entre los sujetos e influyen en los procesos de cambio. Las representaciones sociales no sólo se encuentran en el conjunto de los sujetos que componen la sociedad, sino que se evidencian también en sus producciones culturales.

Asumiendo dicha concepción, la naturaleza del estudio es cualitativa, y con ello busca lograr una comprensión holística de los procesos que ocurren en estrecha interacción con contextos singulares (Ragin 1987).

La caracterización del diseño de investigación es de tipo exploratoria y descriptiva. Su interés es explorar y describir los procesos de construcción de sentido y percepción de los distintos actores involucrados en el diseño del “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”.

Finalmente, en cuanto a la temporalidad del estudio, la investigación es de corte transversal, dado que se realizó en un momento determinado del tiempo y no efectuó seguimiento a los sujetos de estudio.

(b) Estrategia de recopilación de información

Como se expresa en los objetivos de investigación, el siguiente trabajo plantea tres ámbitos de análisis. Por un lado, se realiza un análisis de los modelos teórico-conceptuales y experiencias internacionales, que dan cuenta de los procesos de constitución de Sistemas Nacionales de Certificación de Competencias Laborales. Por otro, se realiza un análisis de la discusión legislativa que se llevo a cabo para constituir el SNCCL en Chile. Y por

último, un análisis de las percepciones de distintos actores involucrados en el proceso de definición de la ley.

Tomando en cuenta dichos ámbitos de análisis, las estrategias de recopilación de información son variadas y utilizan distintas fuentes de información.

Para el análisis de las experiencias internacionales y los modelos teóricos de competencias laborales, las principales fuentes de información utilizadas son documentos oficiales estructurados por los países, análisis de organismos internacionales e investigaciones de expertos vinculadas a la temática.

Para el caso del análisis de la discusión legislativa, se utiliza el documento “Historia de Ley 20.267: Crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias y perfecciona el estatuto de Capacitación y Empleo”. Este documento fue elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional a partir de la información proporcionada por el Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL). Sus contenidos incluyen todos los documentos de la tramitación legislativa, ordenados conforme a la ocurrencia de cada uno de los trámites del proceso de formación de la ley en ambas Cámaras. Se omiten sólo documentos de mera o simple tramitación que, a juicio del equipo a cargo de la biblioteca, no proporcionan información relevante para efectos de la Historia de Ley.

En relación a las estrategias de recopilación utilizadas para dar cuenta de las percepciones de los actores involucrados, se utilizan fundamentalmente entrevistas en profundidad.

El objetivo de estas entrevistas fue promover en los informantes un relato oral acerca de su propia experiencia. Por esta razón, el tipo de entrevistas realizadas se denominan entrevistas narrativas, siendo estas entrevistas semiestructuradas y su característica principal es la de activar en el entrevistado la capacidad narrativa.

Dada la característica de semiestructurada, con antelación a cada una de las entrevistas se definió una pauta de temáticas a tratar (ver anexo 1). Durante la aplicación de las entrevistas el orden de las temáticas de las interrogantes fue ajustado de acuerdo a las dinámicas discursivas de los entrevistados.

Las entrevistas fueron desarrolladas durante los meses de Diciembre del año 2008 y Enero del 2009.

(c) Selección de casos

El proceso de selección de casos puede dividirse en dos momentos: la selección de las experiencias internacionales y la selección de los actores involucrados.

En el caso de las experiencias internacionales, se buscó seleccionar experiencias de acuerdo a distintos criterios. Se procuró, por una parte, seleccionar experiencias que dieran cuenta de la realidad de países con distintos niveles de desarrollo. En este sentido, se debe destacar la selección de dos casos latinoamericanos.

Un segundo criterio de selección de las experiencias fue el nivel de éxito experimentado por los sistemas. Se seleccionaron experiencias más satisfactorias que otras. Se expone incluso, un caso en el que la instalación del sistema que no logró responder los objetivos propuestos.

Finalmente, se debe señalar que la selección de las experiencias responde también a un criterio práctico, que dice relación con la disponibilidad y acceso a la información.

Los casos seleccionados fueron los siguientes:

- Australia
- Reino Unido
- Finlandia
- España
- México
- Colombia

Para la selección de actores entrevistados, se buscó representar a los distintos grupos involucrados. Bajo esa premisa se intencionó entrevistar a actores políticos y agentes gubernamentales, los principales gremios empresariales vinculados al Sistema, asociaciones sindicales de trabajadores, grupos de expertos que hubiesen tenido alguna injerencia en la

discusión de la ley y organismos de capacitación o intermediación laboral. Se debe señalar que se contactó a cada uno de grupos, sin embargo, no fue posible entrevistar a parlamentarios, ni sindicatos de trabajadores. Éstos expresaron distintos motivos para restarse de participar en la investigación, entre los que se cuenta falta de tiempo, negación directa y no respuesta a las solicitudes.

La selección en esta fase no sólo implicó seleccionar a los grupos, sino también la definición de actores. En este proceso se definieron dos criterios de participación. Por un lado, se seleccionó actores que representarán la voz oficial de los conglomerados o de grupos involucrados. Por otro, se seleccionó actores que ya no forman parte de esos grupos, pero fueron parte activa de la discusión.

Los actores entrevistados sobre los cuales se realiza el análisis en esta investigación son:

Actores	Grupo	Función o cargo
Hernán Araneda	Fundación Chile.	Director Proyecto de Competencias Laborales de la Fundación Chile
Carlos Concha	Chilecalifica	Ex Subdirector del Programa de Educación Permanente Chilecalifica
Ignacio Canales	Chilecalifica	Director Ejecutivo Programa de Educación Permanente Chilecalifica
Pablo Bobic	CPC	Asesor legal CPC
Lincoyan Cepeda	Chilecalifica	Jefe Nacional de la Unidad de Competencias Laborales de Chilecalifica
Ramón Castillo	SENCE	Ex Coordinador Área de Innovación y. Desarrollo SENCE
Drago Domancic	SENCE	Coordinador nacional de Chilecalifica. SENCE
Oscar Jerez	Corporación de Capacitación y Empleo de la SOFOFA	Jefe De Proyectos Educación & Empresa Corporación de Capacitación y Empleo de la SOFOFA

En el anexo 2 -en el que se exponen cada una de las entrevistas- se describe la relación o el rol que asumió cada uno de estos actores en la discusión del proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Las transcripciones de las entrevistas se encuentran ordenadas de la misma manera que el cuadro anterior.

(d) Análisis e interpretación de la información

Las técnicas de análisis de la información utilizadas responden a los objetivos propuestos en esta investigación.

En el caso de las experiencias internacionales se buscó realizar una síntesis de las experiencias, a partir de distintas categorías de análisis. Éstas intentan representar las experiencias en función de algunos elementos conceptuales expresados tanto en el problema de investigación, como en el marco teórico. Este análisis busca expresar los fundamentos de la instalación de los distintos Sistemas, el rol ejercido por el Estado, la participación de otros actores sociales, el origen y tipo de financiamiento que se le da a estas estructuras, y por último los resultados alcanzados. Una vez descritas estas características se realizó un análisis integrado de las experiencias, buscando encontrar elementos comunes y diferenciadores entre ellas. El objetivo de esta fase fue construir una base analítica que permitiera contrastar la experiencia chilena con los distintos modelos implementados a nivel internacional.

En relación al análisis del proceso de discusión de la ley, que se sustenta en el documento elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional, realiza una síntesis cronológica de los eventos más significativos del proceso de debate. Con ello se buscó identificar los principales ejes discursivos que primaron en el parlamento, los actores involucrados y la dinámica política bajo la cual se discutió la ley. Esta información representa una mirada oficial del proceso, y su importancia recae en la amplitud y representatividad de las voces (perspectivas) expuestas. En el análisis es posible evidenciar cómo cada una de las partes se hace parte de discusión legislativa, lo que constituye una

fuentes valiosas para reconstituir el proceso.

El análisis de las entrevistas de los actores consultados se realiza a partir de la articulación de los discursos, tomando en consideración distintas categorías e intencionalidades de la investigación. Este capítulo trata de integrar y contrastar las distintas percepciones que los actores consultados tienen respecto del proceso de configuración de la ley, las características que asumió la discusión, y las principales observaciones y críticas que, desde su perspectiva, pueden afectar a la posterior implementación de la política. Ello permitió plasmar las representaciones que tienen los actores frente al proceso y la actual configuración de la ley, lo que dio pie al desarrollo de un análisis acabado de las percepciones que buscaban ser representadas.

Para articular los discursos, se procedió a transcribir cada una de las entrevistas y luego se definieron algunos ejes de análisis que configuran el texto expuesto en el capítulo 3. Los relatos o narraciones que conforman este capítulo se definen a partir de un proceso analítico que busca, por una parte, encontrar hitos significativos, y por otra, representar de manera articulada las distintas visiones de los actores.

Finalmente, en el capítulo 4 de la tesis se desarrolla un análisis integrado de los tres capítulos anteriores. A través de una síntesis de los principales hallazgos, fue posible reflexionar acerca de las principales implicancias que tiene la conformación del SNCCL para nuestro país.

Capítulo 1: Modelos de Competencias Laborales y Experiencias Internacionales de Implementación de SNCCL

a) Modelos de Competencias Laborales

Aun cuando el análisis de los modelos de competencias laborales no constituye el tema central de esta tesis, permite conocer las bases conceptuales en las que se fundan los distintos paradigmas. La forma de comprender las competencias laborales y su gestión tiene múltiples implicancias en los Sistemas de Certificación de Competencias Laborales. No nos referimos sólo a las implicancias teórico-metodológicas, sino que fundamentalmente a la forma en que conciben los sistemas de formación profesional y la participación de los actores en los distintos procesos.

A continuación se exponen los tres principales paradigmas que rigen hoy los modelos de competencias laborales, poniendo énfasis en el **modelo funcional** de competencias. Dado que este modelo constituye la base teórica-metodológica de la experiencia chilena, se explicitan algunas de las principales críticas a su constitución y aplicación, lo que permitirá comprender y postular cuáles podrían llegar a representar sus mayores debilidades. Se exponen además el enfoque conductista y el constructivista, de manera de contar con una base conceptual comparativa de los tres modelos.

Enfoque Funcional.

El análisis funcional surge en el Reino Unido en los años 80' y tiene como sustento teórico-metodológico la teoría general de sistemas sociales. En esa teoría, el análisis funcional “no se refiere al sistema en sí, en el sentido de una masa o un estado que hay que conservar, o de un efecto que hay que producir, sino que es para analizar y comprender la relación entre sistema y entorno, es decir, la diferencia entre ambos” (Luhmann, 1991).

Para este modelo los objetivos y funciones de una organización se definen en relación a su vínculo con el entorno, es decir, con el mercado, la tecnología, las relaciones sociales e institucionales. La función de cada trabajador en la organización debe ser entendida no sólo en su relación con el entorno de la organización, sino que representa un subsistema dentro del sistema, de la organización.

Este paradigma comprende a lo existente como contingente, y por ello, los problemas pueden resolverse de una manera o de otra. En este sentido, “su valor explicativo depende de cómo se especifique la relación entre el problema-objetivo y la posible solución al mismo. Es decir, qué condiciones se indican para limitar a la posibilidad, lo que significa que se está apelando a la causalidad entre estrategia de solución y resultados. Al mismo tiempo, el conocimiento acerca de la causalidad se da en la comparación entre las diferentes relaciones que existen entre problema/resultado y solución” (Mertens, 1996)

Desde la lógica de las competencias, el modelo funcional busca analizar la relación que existe entre los resultados de una organización y las habilidades, conocimientos y aptitudes de sus trabajadores. La “función” constituye el principio de la selección. Se indaga en aquellos elementos de habilidades y conocimientos que son relevantes para la resolución del problema y/o resultado. El análisis parte de la identificación de los objetivos principales de la organización y del área de ocupación, y luego busca responder a la pregunta: ¿qué debe ocurrir para que se logre dicho objetivo? La respuesta identifica la función, es decir, la relación entre un problema y una solución.

Dado que el análisis funcional describe productos y no procesos, los roles se desglosan en unidades y éstas en elementos de competencia, siguiendo el principio de describir los productos en cada nivel. Conjuntamente se especifican los rangos de contextos y circunstancias en los que el trabajador debe demostrar que puede alcanzar el criterio de desempeño.

Múltiples han sido las críticas al modelo, especialmente desde el mundo educativo. Gonczi y Athanasou (1996) han señalado que “el modelo excluye las relaciones entre tareas

y la posibilidad de que, en conjunto, se transformen”. Desde su perspectiva, este modelo no considera relevante el proceso formativo por el cual se la adquiere.

Se critica además el reduccionismo de estas concepciones. Éstas no consideran las interrelaciones propias de todo desempeño, y se basan en una simple descripción de una tarea. No designa competencia alguna, pues la actividad puede realizarse recurriendo a las competencias más diversas. Así, la competencia sólo tiene sentido en ámbitos y contextos muy localizados y normalizados.

Merrit (1997) coincide con la que hacen Gonczi y Athanasou, señalando que un modelo profesional debe proporcionar más contexto y describir los tipos de interacción que ocurren entre los individuos en el proceso de trabajo.

En la misma línea de argumentación, se señala que el sistema anglosajón de competencias laborales, construido a partir de estándares, “tiene poca consistencia teórica y justificación empírica, configurándose más como una forma de control político que como instrumento de promoción del saber. En este sentido, una competencia profesional encerrada en estándares, representa el origen del fracaso de una educación progresiva y abierta. La incidencia de los valores como factores de formación y educación impone una valoración ética no reductible a “prestaciones observables” y es, a la vez, fundamento de aquello que es llamado “ciudadanía””(Rojas, 1999).

La coyuntura política del debate anglosajón ha favorecido a la hipótesis de que es posible la descripción de competencias sobre la base de comportamientos observables: “tales distorsiones han tenido su origen en el hecho de que esa descripción de la competencia ha pretendido superar las dificultades de comprensión de su sentido, autonomizándose de los procesos de transmisión y elaboración del saber, en los cuales “competencia y conocimiento están fuertemente ligados entre sí y con la historia de la persona”. La atención prestada al debate se debe a que confirma que la competencia reducida a desempeño presenta una parte de ella como el todo e impide comprender la calificación profesional como parte de la educación” (Rojas, 1999).

Gonczi, Athanasou, proponen un nuevo enfoque de análisis funcional. En éste se visualiza a la competencia como una relación holística o integrada, y analiza la compleja combinación de conocimientos, actitudes, valores y habilidades necesarios para el desempeño en situaciones específicas. “Es holístico en el sentido de que integra y relaciona atributos y tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales simultáneamente y toma en cuenta el contexto y la cultura del lugar de trabajo. Nos permite incorporar la ética y los valores como elementos del desempeño competente (...) y el hecho de que es posible ser competente de diferentes manera” (Gonczi, Athanasou, 1996).

Enfoque Conductista

En Estados Unidos durante los años 70’ y 80’ comenzaron a efectuarse diversos estudios que conllevaron al desarrollo del modelo genérico de competencia gerencial.

R. Boyatzis, su impulsor, propuso una definición explícita del concepto competencia: “las características de fondo de un individuo que guarda una relación causal con el desempeño efectivo o superior en el puesto”. Desde esta perspectiva, las competencias están representadas por motivos, conocimientos, características de personalidad, habilidades, aspectos de autoimagen y rol social.

El núcleo central de este enfoque es el concepto de “desempeño efectivo”, que se define como la capacidad de alcanzar resultados específicos con acciones específicas, en un contexto dado de políticas, procedimientos y condiciones de la organización.

Gráficamente las competencias pueden ser entendidas como una “habilidad que refleja la capacidad de la persona y describe lo que él o ella puede hacer y no necesariamente lo que hace, ni tampoco lo que siempre hace, independientemente de la situación o circunstancia” (...)

Las competencias para el enfoque conductista tienen un orden o jerarquía: motivación y personalidad se mueven en el nivel del subconsciente; autoimagen y rol social están en el nivel de la conciencia, mientras que habilidades, en el nivel de comportamiento. El

conocimiento tiene un impacto profundo en cada uno de las competencias” (Boyatzis, 1982).

De manera de establecer un modelo genérico de competencias de desempeño efectivo se realizó una investigación en la que se identificaron competencias no específicas. El resultado del proceso condujo al desarrollo de 5 agrupaciones, con 21 competencias genéricas, que se pueden dividir entre mínimas y efectivas. Una de las principales conclusiones del análisis establece que: “aproximadamente la tercera parte de la variación en el desempeño de un gerente puede explicarse por estas competencias genéricas, otra tercera parte se explica por competencias específicas propias a la organización y el puesto, mientras que la parte restante de la variación se debe a factores situacionales”. (Boyatzis, 1982).

Entre el enfoque conductista y funcional es posible encontrar dos grandes diferencias. La primera refiere al parámetro bajo el cual se definen los resultados esperados. En el enfoque conductista se parte de la persona que hace bien su trabajo de acuerdo a los resultados esperados, y define el puesto en términos de las características de dichas personas. “...el énfasis está en el desempeño superior y las competencias son las características de fondo que causan la acción de una persona. Por su parte, el análisis funcional describe el puesto o la función, compuesto de elementos de competencia con criterios de evaluación que indican niveles mínimos requeridos. Esto está basado en la idea de construir bases mínimas para el efecto de la certificación” (Mertens, 1996).

La segunda distinción apunta a la concepción de acciones de desempeño. “El enfoque conductista identifica las características de la persona que causan las acciones de desempeño deseado, mientras que en el análisis funcional la competencia es algo que una persona debe hacer o debería estar en condiciones de hacer. Es la descripción de una acción, conducta o resultado que la persona competente debe estar en condiciones de mostrar” (Mertens, 1996).

Las críticas al enfoque señalan:

- La definición de competencia es muy amplia y no logra distinguir con precisión las motivaciones, personalidades, roles sociales, habilidades y conocimientos.
- No existe claridad en la distinción entre competencias mínimas y competencias efectivas.
- Los modelos son históricos, y por lo tanto, son menos apropiados para organizaciones que operan con cambios rápidos.

Análisis Constructivista

La corriente constructivista del análisis de competencias surge en Francia de la mano de Bertrand Schwartz. “El concepto constructivista alude a las relaciones mutuas y las acciones existentes entre los grupos y su entorno, pero también entre situaciones de trabajo y situaciones de capacitación” (Schwartz, 1995). Rechaza la disociación entre norma, estándar de competencia y estrategia de formación. Este método refuta el desfase entre construcción de la competencia y de la norma, y la implementación de una estrategia de capacitación. Construye la competencia no sólo a partir de la función que nace del mercado, sino que concede igual importancia a la persona, a sus objetivos y posibilidades (Mertens, 1996).

Las motivaciones teóricas y metodológicas de esta corriente han surgido de los enfoques cognitivistas inspirados originalmente en Vigotsky. “En este enfoque los fundamentos de los procesos de aprendizaje están en la actividad del aprendiz, en la apropiación del saber por éste y en una neta distinción entre saberes disciplinares y saberes de referencia, constituidos en buena parte de representaciones y de conceptos estrechamente ligados a la actividad de trabajo. Así, la competencia conecta los logros de un individuo y su potencial con la situación que le moviliza, de modo que el análisis se refiere a la movilización misma y no a las actividades que la componen” (Rojas, 1999).

En base a estos presupuestos, las competencias deben ser entendidas como reversibles, constituyendo un proceso de construcción de logros. El logro de una competencia depende del ejercicio, de la puesta en acción de la misma. En este sentido, se puede afirmar que la dimensión humana o práctica de la competencia laboral alude al sentido de la acción.

“La situación movilizante da sentido a la acción del hombre o el hombre da sentido a su acción por la situación que asume. En otros términos, no se puede aprehender las competencias sin aprehender, al mismo tiempo, el sentido que el trabajador da a su lugar en la organización. El encuentro hombre – organización no puede realizarse sin respeto a una configuración de las situaciones movilizantes que tenga sentido, a la vez, para el hombre y para la gestión de la organización” (Rojas, 1999).

La competencia es entendida como un conjunto de atribuciones o bloques de actividad coherentes desde el punto de vista del individuo y la organización. A diferencia de otros enfoques, que enfatizan en el aspecto técnico organizacional, el análisis constructivista vincula la escala de la gestión y la escala humana y social.

Otra de las diferencias de este enfoque respecto de las anteriores corrientes expuestas, es que no toma a los trabajadores y gerentes más aptos o de mejor desempeño en la organización, sino que su metodología incluye a las personas de menor nivel educativo. Las razones para su inclusión son:

a) La inserción de éstos sólo puede realizarse si sus conocimientos, experiencias, dificultades, desilusiones y esperanzas pueden ser escuchadas, consideradas y respetadas. El postulado es que si se otorga confianza a la gente, se le ofrece la posibilidad de aprender por sí mismas, el aprendizaje es mucho más rápido.

b) Para que una capacitación sea efectiva debe haber participación de los sujetos en la definición de los contenidos. La capacitación es entendida no sólo para la inserción instrumental, sino además como un proceso de desarrollo y progreso personal.

c) La capacitación adquiere sentido si es desarrollada de manera colectiva. Se entiende que la acción implica tanto a los participantes directos, los formadores, las organizaciones sindicales, como a las familias. La definición de la competencia, en lo posible, debe plantearse en un contexto colectivo.

d) La definición de las competencias y capacitación debe utilizar metodología de investigación participante. Se asume que cada cual tiene su manera de pensar y un método de aprehender las situaciones. La confrontación de los distintos puntos de vista es indispensable para la coherencia y el avance de la investigación.

e) El orden en el cual el trabajador adquiere los conocimientos teóricos no siempre es el que le parece lógico al instructor. Se concibe que los trabajadores pueden adquirir saberes relativamente complejos sin dominar realmente los conocimientos de base.

f) El análisis de las competencias comienza con la identificación de las disfunciones propias a cada organización. La competencia no se puede aislar de la construcción de un entorno distinto de la organización y de las relaciones humanas en la empresa. La capacitación y la definición de competencias, comenzando por el estudio de las disfunciones, permite generar un ambiente de motivación, fundamental para el aprendizaje.

g) La definición de la competencia y de su norma, es el último paso del proceso de aprendizaje. El proceso debe ser entendido como una relación dialéctica entre la capacitación colectiva de los empleados y su participación efectiva y coordinada en las modificaciones de sus tareas, de sus puestos de trabajo y de sus intervenciones.

b) Experiencias Internacionales

Luego de revisar los sustentos teórico-conceptuales de los modelos de competencias laborales, a continuación se realiza una descripción de algunas experiencias internacionales vinculadas a procesos de definición e implementación de Sistemas Nacionales de Certificación de Competencias Laborales. Se han seleccionado seis experiencias, que de ninguna manera representan la totalidad de tipologías, sin embargo, permiten entregar una mirada amplia acerca de la diversidad de propuestas y los distintos énfasis puestos en ellas. Como se podrá ver, la revisión de las experiencias se centra en caracterizar los orígenes y fundamentos de los Sistemas de Certificación o Marcos de Cualificación, el rol ejercido por el Estado, la participación e injerencia de los actores en la toma de decisión, las distintas formas de financiamiento y sus principales resultados.

A través de este análisis se busca principalmente indagar en aspectos relativos a la implementación y funcionamiento, de manera de establecer una base comparativa con el modelo propuesto en Chile. Cabe mencionar que el modelo chileno, si bien tiene como referente teórico-conceptual al modelo anglosajón, plantea una propuesta innovadora en términos de implementación y estructura. Como se podrá observar en las experiencias expuestas a continuación y en el transcurso de esta tesis, el modelo esbozado en nuestro país presenta modelo público-privado que se contrapone a los modelos internacionales revisados. El objetivo entonces, es a partir de la revisión y análisis de las propuestas internacionales, dar cuenta de las características sociales, económicas y culturales que están en la base de la definición e implementación de estos sistemas, y con ello establecer una comparación con la propuesta definida en Chile.

A modo de aclaración, se debe mencionar que la información que se expone es una síntesis de diversos estudios elaborados por CINTERFOR, CEPAL y entidades públicas de los países aludidos. Es posible que algunos de los datos no se encuentren actualizados, ya que la revisión de las experiencias y los estudios fueron realizados hace algunos años. No obstante aquello, la información presentada permite hacer una evaluación de los resultados de los distintos sistemas.

1. AUSTRALIA

Fundamentos

En la década de los 90' Australia se enfrentaba a diversas problemáticas de reclutamiento de mano de obra, asociados principalmente a la precariedad de los empleos y desestructuración de la oferta formativa.

Buscando resolver dichas dificultades el Estado australiano pone en ejecución el año 1994 la “Reforma al Sistema de Educación y Formación” que adopta el enfoque de competencias profesionales. Esta reforma buscaba mejorar los mecanismos de contratación; aumentar la demanda de competencias de más alto nivel; desplazar la economía hacia el sector servicios; y atender a la demanda de competencias no estrictamente técnicas, de base amplia, genérica y transferible.

Se crea la “Autoridad Nacional Australiana de Formación” (“Australian National Training Authority”-ANTA), cuyo objetivo era “promover normas de competencia producidas desde el mercado laboral”. Esta nueva institucionalidad buscaba asegurar que las competencias de la población australiana respondieran a las demandas del comercio y la industria, de manera de alcanzar mayor competitividad y desarrollar un sistema con nuevas oportunidades para la optimización del potencial profesional de la población.

Entre sus objetivos figuran:

- Desarrollar el liderazgo del sistema educativo y la formación profesional.
- Promover rutas flexibles entre los sectores educativos y de formación con los sectores clave del mercado de trabajo, sobre la base del reconocimiento del aprendizaje previo.
- Integrar y conciliar los intereses de los proveedores de formación con los clientes de estos servicios, ya sea éstos personas o empresas.

- Incrementar los niveles de cualificación de las personas por medio del acceso a la formación permanente.
- Estimular la calidad de la oferta de formación profesional.
- Promover el reconocimiento nacional e internacional de las cualificaciones australianas.

Con el objetivo de adoptar un Marco Nacional de Formación basado en el aprendizaje por competencias, el año 1995 se crea el Marco Nacional de Cualificaciones (“Australian Qualifications Framework”- AQF). Al año siguiente se crea el Marco Nacional de Formación (“National Training Framework”-NTF), que busca desarrollar procedimientos, estándares y mecanismos para la implementación, evaluación y certificación de programas.

Participación del Estado

El principal organismo implicado en la toma de decisiones del Sistema es el Consejo Ministerial de la Autoridad Nacional Australiana de Formación, ANTA. Éste comprende al Ministerio de Educación y Formación Profesional de Commonwealth, Estado y Territorios, y a una serie de comités externos que lo apoyan, como el Comité del Marco Nacional de Formación, el Programa de Nuevos Aprendices, el Comité de Estadísticas Nacionales de Formación, el Comité de Investigación y Evaluación o el Comité de Auditorias.

El sistema es descentralizado dado que el Estado australiano está compuesto por Estados Federales. Las responsabilidades educacionales están divididas entre los estados y territorios.

El Marco Nacional de Cualificaciones (AQF) es un instrumento de política consensuada que se basa en la regulación de sectores involucrados en la implementación operacional del Sistema. Cada sector autoriza su propia regulación para la oferta, protección y fijación de estándares para la cualificación. El AQF busca asegurar un Sistema Nacional de Cualificación sobre la base de responsabilidades descentralizadas.

Otros Actores Participantes

Las Cualificaciones se elaboran desde los sectores profesionales a través de una red de ITAB's que integran a distintos campos profesionales. El sector productivo interviene en la gestión del Sistema a través de estos organismos. Cada uno de los sectores, con el apoyo de sus correspondientes ITAB's, elabora un plan estratégico de 3 años en el que se explicitan las necesidades de formación y las acciones necesarias para mejorar las competencias de los trabajadores. El instrumento utilizado son los "Paquetes de Formación".

Las actividades desarrolladas por las ITAB's son:

- Identificación de las competencias y cualificaciones requeridas por la industria en sus diferentes niveles de formación;
- Desarrollo de normas de competencia para cada programa formativo dentro del sistema de paquetes;
- Desarrollo de directrices de evaluación de competencias requeridas en dichos paquetes formativos.

Financiamiento

El financiamiento del sistema es esencialmente público y lo recibe ANTA por medio de fondos que provienen de la Ley de Educación y Formación. Las ITAB's, para desarrollar actividades relativas a las normas de competencia y asesoramiento a los planes nacionales de educación y formación profesional, reciben apoyo financiero de ANTA. En algún momento se concibió aporte financiero de los privados, mediante la membresía en los comités y la provisión de capacitación. Los análisis, sin embargo, señalan que el proceso ha sido llevado por el gobierno, con dinero público y que la participación de los privados se ha limitado a la membresía en los comités.

Resultados

Los resultados muestran un aumento significativo en las opciones del sistema vocacional y de entrenamiento australiano. El sistema de entrenamiento recibió a más de 1.7 millones de australianos por año. El 70 % de los jóvenes australianos no universitarios accedió al sistema vocacional y de entrenamiento.

Si bien el sistema adquirió prestigio a nivel mundial, recibió críticas a su implementación. Éstas referían a la lentitud del proceso y al grado de involucramiento de los empresarios, trabajadores y educadores. El paradigma de las competencias fue visto con desconfianza por muchos educadores, y muchos gerentes no lograron comprender las implicaciones del cambio y la necesidad de este nuevo enfoque para sus propias organizaciones. Se criticó la complejidad de la estructura del sistema y su centralismo. Se planteó que el sistema funcionaría mejor en la medida en que el sector privado se viese involucrado financieramente.

En octubre del 2004, el Primer Ministro anunció la abolición de ANTA, transfiriendo sus responsabilidades al Departamento de Educación, Ciencia y Entrenamiento del Gobierno Australiano.

Las prioridades y principios del cambio fueron:

- Aumentar la influencia de la industria y el sector productivo en las políticas de entrenamiento y su entrega.
- Mejorar la capacidad de la industria y el sector productivo para determinar las competencias requeridas en sectores.
- Desarrollar paquetes de formación más flexibles.
- Eliminar regulaciones innecesarias a quienes proveen entrenamiento.

2. REINO UNIDO

Fundamentos

Frente a los cambios de la economía presentados durante la década de los 80', Gran Bretaña se plantea la necesidad de desarrollar un mercado laboral compuesto por trabajadores con mayor capacidad, movilidad y poder de adaptación a los cambios. Se hizo necesario contar con trabajadores que tuvieran competencias transferibles, reconocidas, validadas y certificadas por las propias empresas de los sectores afectados.

Como una de las primeras iniciativas a nivel mundial surge el año 1986 el Consejo Nacional para las Cualificaciones Profesionales (National Council for Vocational Qualifications - NCVQ), cuyo objetivo era desarrollar un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Este nuevo sistema trata de resolver el déficit crónico de competencias de la fuerza laboral, por medio de la ampliación de las cualificaciones hacia áreas donde no existían. Así, se crea un Marco Nacional de Estándares de Competencia desarrollado por las Organizaciones Industriales ("Lead Industry Body").

Cabe mencionar que estas nuevas iniciativas se desarrollaron de manera conjunta con la "Reforma" del sistema educativo y bajo un nuevo enfoque de políticas de formación profesional.

Llegada la década de los 90' Reino Unido, a solicitud del gobierno, desarrolla una evaluación al sistema. Se consulta a los distintos representantes interesados (Informe Beaumont) y se definen reformas al sistema. El año 1997 el NCVQ se sustituye por la Autoridad de Cualificaciones y Curriculum (Qualifications and Curriculum Authority - QCA). Este organismo tiene atribuciones más amplias que el anterior, y se transforma en una entidad regulatoria que funciona a través del Departamento de Educación y Empleo.

Las reformulaciones al sistema situaron a la “empleabilidad” como eje central en la estrategia de transición entre el mundo educativo y el sistema productivo.

Entre los objetivos de esta estrategia se encontraban:

- Ofertar más opciones de formación profesional para la población entre 14 y 16 años.
- Aumentar la relevancia de la formación profesional, promoviendo la adquisición de competencias claves y esenciales en todas las etapas de la educación.
- Desarrollar un sistema de cualificaciones transparente que facilite el progreso profesional y promueva la consideración social de las cualificaciones.
- Establecer un catálogo nacional de cualificaciones que identifique y coordine los esfuerzos de los actores sociales.
- Promover la diversidad institucional dentro de cada etapa de la educación y formación.
- Incentivar la creación de asociaciones y la colaboración entre las distintas agencias del gobierno y las instituciones.
- Elevar los estándares de competencia y su calidad, incrementando las medidas de regulación, evaluación e inspección, así como los procedimientos de aseguramiento de la calidad.

El año 2000 se promulgo la “Ley de Competencias y Aprendizaje” (“Learning and Skills Act”) que sentó las bases de las importantes iniciativas tomadas en los últimos años. El año 2001 se crea el Consejo de Competencias y del Aprendizaje con el objeto de “constituir una Red de centros de Excelencia de Formación profesional”. Durante el año 2002 se crean los Consejos Sectoriales (“Sector Skills Councils”- SSCs) y la Agencia para el Desarrollo de las Competencias Sectoriales (“Sector Skills Development Agency”- SSSDA)

El nuevo sistema de cualificaciones se basó en las siguientes consideraciones:

- El futuro “Sistema Nacional de Estándares de Competencia” debía ser liderado por organizaciones empresariales.
- La estructuración de las cualificaciones se articularía con los estándares nacionales de competencia creados por la industria.
- El contenido de estas cualificaciones respondería a las necesidades de competitividad y productividad de las empresas del Reino Unido.

Participación del Estado

Como se mencionó la Autoridad de Cualificaciones y Curriculum, es un organismo público vinculado al actual Ministerio de Educación y Competencias (“Department for Education and Skills” - DfES). Su rol es velar por el cumplimiento de las cualificaciones en educación y formación, y sus funciones en materia de estándares de competencias es el desarrollo del “curriculum” educativo y de formación. Sus tareas son amplias, abarcando a las escuelas, institutos y empresas.

El Sistema de Cualificaciones Profesionales, a través del Ministerio de Educación y Competencias, lidera el proceso de normalización de la competencia, ya sea aprobando y financiando a los Consejos Sectoriales de Competencias (SSCs) o creando agencias como SSDA (órgano de apoyo a los empresarios en sus propuestas a los mencionados Consejos Sectoriales).

Otros Actores Participantes

Los empresarios intervienen a través de los “Consejos Sectoriales de Competencias” que, con carácter voluntario, identifican temas importantes relacionados con competencias y productividad de su sector. Están supervisados por el Secretario de Estado para la Educación y Competencias y de los Ministerios.

Se debe destacar que las organizaciones de empresarios otorgaron dinamismo al proceso, dado que entre estos existía consenso que la educación y la capacitación eran temas prioritarios de desarrollo.

En relación a los sindicatos, éstos se integran a la Autoridad de Cualificaciones y Curriculum el año 1997. Desde entonces ellos han cumplido un rol negociador en los conflictos de intereses de los trabajadores y los requerimientos de las empresas.

Por su parte, los representantes de la educación superior y la formación profesional también integran el Consejo de la QCA. Los centros educativos y de formación pueden jugar el rol de evaluadores y verificadores del desempeño de los candidatos en referencia a las normas establecidas.

Financiamiento

El Estado financia la formación y certificación de tres grupos objetivo: los jóvenes hasta 19 años en educación a tiempo completo; los jóvenes entre 16 y 24 años que desean ingresar al mundo laboral; y los desempleados.

El sistema cuenta con una red de consejos (TECs) presididos por empresarios, quienes trabajan en asociación con otros representantes de la comunidad como sindicatos. Estos consejos gestionan la adjudicación de los fondos para la capacitación de los desempleados y los jóvenes de la región.

La formación continua está a cargo de las empresas, quienes deciden qué formación o certificación conviene y se hacen cargo del financiamiento. Las modalidades son diversas y la participación de la empresa y el trabajador se negocia en cada caso. Aquellos individuos que no son beneficiarios de las políticas públicas y desean certificar sus competencias deben costearse el proceso.

Resultados

A fines de la década de 90' el sistema había ampliado su cobertura en un 35% de certificaciones al año y el 40% de las empresas utilizaban las National Vocational

Qualifications. El año 1997 un 77% de los candidatos a la certificación estaba trabajando, sólo un 4% estaba desempleado, el 10% capacitándose y el 9% era estudiante.

Desde la perspectiva de los actores, la gran mayoría de los empresarios declara tener un alto grado de confianza y satisfacción con el sistema.

3. FINLANDIA

Fundamentos

Con el objetivo de reducir las diferencias educativas, dar mayor relevancia y eficiencia a la formación profesional e incrementar el nivel educativo de los adultos, el año 1994 entra en vigencia la Ley de Cualificaciones Profesionales y luego la Ley Formación Profesional de Adultos, que buscaba instalar un “Sistema Nacional de Garantía de la Calidad de la Formación Profesional de Adultos”.

Este nuevo marco legal provee un sistema de exámenes de cualificaciones abiertos a todos los adultos, independientemente de la forma en que éstos la hayan obtenido (instituciones educativas, trabajo, estudio autodidáctico o algún otro tipo de actividad). La aprobación de estas pruebas da al adulto el derecho a obtener una cualificación reconocida oficialmente.

Finlandia cuenta con el Comité Nacional Finlandés de la Educación (CNE), agencia responsable del desarrollo de la educación en Finlandia. Su administración involucra a los distintos niveles de educativos.

Sus principales funciones son:

- Elaborar planes de estudios para la educación básica, secundaria y superior.
- Evaluar los resultados de aprendizajes y mejorar la eficacia del entrenamiento.
- Proporcionar servicios informativos para anticipar necesidades educativas.

- Mantener el financiamiento para el sistema educativo.
- Mantener un registro de selección de estudiantes para la formación profesional y escuelas politécnicas superiores-secundarias.
- Reconocer cualificaciones extranjeras.

Participación del Estado

El Ministerio de Educación decide las cualificaciones que deben ser incluidas en el sistema. Los requisitos de las cualificaciones basadas en competencias son especificados y confirmados por el Comité Nacional de la Educación. Los módulos de cualificación, las habilidades vocacionales y los criterios de evaluación son determinados por éste.

El Comité Nacional de Educación designa a los miembros que componen los Comités de Cualificación para cada sector. Este grupo de expertos redacta las directrices nacionales de cualificación, y determina las competencias que los candidatos deben demostrar a fin de obtener un certificado; el CNE las aprueba y las publica. Las directrices sólo proporcionan instrucciones de carácter muy general para diseñar y evaluar las pruebas. La definición detallada de estos requisitos se pone en mano de quienes diseñan las pruebas reales y de quienes las evalúan.

Otros Actores Participantes

Tras la entrada en vigor de la Ley de las Cualificaciones Profesionales, el Ministerio de Educación finlandés designó a un grupo de trabajo compuesto por representantes de algunos grupos de interés, con el fin de analizar la aplicación de la ley.

El análisis determinó que para los empresarios era importante disponer de información precisa sobre las cualificaciones de los trabajadores, a fin de poder tomarlas en

cuenta en la contratación y también para el desarrollo posterior de sus competencias, y la gestión de recursos humanos en la empresa.

Destacan que este nuevo marco constituye una nueva posibilidad para el asalariado, ya que fomenta la igualdad y la movilidad en el mundo del trabajo.

Financiamiento

El proyecto está financiado por el Ministerio Finlandés de Educación y por el Fondo Social Europeo.

Resultados

Existen más de 300 títulos de cualificaciones basados en competencias, de los cuales 70 corresponden a cualificaciones profesionales, 150 a cualificaciones de perfeccionamiento y algo más de 100 a cualificaciones profesionales de especialista.

Cerca de un millón estudiantes participan anualmente en la enseñanza para adultos proporcionada por las instituciones educativas en Finlandia.

Existen algunas incertidumbres respecto del Sistema, ya que parece ser muy centralizado y no permite reaccionar con la suficiente rapidez frente a los cambios en el mundo del trabajo.

Otra de las críticas al Sistema es que no existe garantía de que las pruebas organizadas por las instituciones educativas se mantengan actualizadas y desarrolladas permanentemente.

Finalmente se cuestiona la regulación a los evaluadores. Si bien los evaluadores son especialistas del sector correspondiente y disponen de suficiente experiencia práctica actualizada, no existen reglamentaciones oficiales hacia éstos.

4. ESPAÑA

Fundamentos

España cuenta desde el año 2002 con la Ley de las Cualificaciones y Formación Profesional, que se promulgó con el objetivo de contar con un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas. Por medio de diversas modalidades formativas, sostenidas con fondos públicos, se ha buscado favorecer la formación a lo largo de toda la vida de los individuos, acomodándose a sus distintas expectativas y situaciones personales y profesionales.

Los objetivos de esta ley son elevar la calidad y coherencia de la formación profesional y potenciar la formación permanente, así como los procedimientos de evaluación, acreditación y reconocimiento de los saberes informales de las personas. Para ello, se han creado mecanismos que vinculan la formación profesional y el aprendizaje en el empleo, generando itinerarios y módulos profesionales que ayuden a las personas a transitar de uno a otro sistema, mejorando sus calificaciones y empleabilidad, así como la movilidad de la fuerza laboral en la Unión Europea

Dichas acciones formativas han estado en coordinación con las políticas activas de empleo y de fomento de la libre circulación de los trabajadores.

El “Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional” es el encargado de llevar a cabo un conjunto de instrumentos y acciones necesarias para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales.

Las funciones del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional son promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través de

un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, y evaluar y acreditar las competencias profesionales.

Los instrumentos y acciones que forman el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional son:

- Un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que incluye el contenido de la formación profesional asociada a cada cualificación con estructura modular.
- Un procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales.
- Información y orientación en materia de formación profesional y empleo.
- Evaluación y mejora de la calidad del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional que proporcione la oportuna información sobre el funcionamiento de éste y sobre su adecuación a las necesidades formativas individuales y a las del sistema productivo.

Para identificar, actualizar las necesidades de cualificación y definir la formación requerida, se establecen procedimientos de colaboración y consulta con los diferentes sectores productivos e interlocutores sociales.

Las administraciones públicas son las que garantizan la calidad de las ofertas formativas y cooperan en la definición y desarrollo de los procesos de evaluación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP), en conformidad con lo que se establece reglamentariamente.

Participación del Estado

La administración pública a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes es responsable de:

- Promulgar normas básicas que pongan en práctica el derecho constitucional a la educación por medio del establecimiento de reglas generales para el sistema educativo.
- Establecer criterios mínimos para los centros docentes.
- Establecer el programa de educación general, estableciendo los contenidos mínimos de los programas de educación.
- Regular la validez de los títulos profesionales y académicos en toda España.
- Garantizar el derecho y la obligación de conocer el idioma español, sin perjudicar el derecho que tienen aquellas Comunidades Autónomas con lenguas propias de establecer sus propios criterios garantizando que los individuos conozcan y utilicen su propia herencia lingüística.

Las Comunidades Autónomas son responsables del desarrollo reglamentario de las normas básicas nacionales y de la regulación de los elementos o aspectos no básicos del sistema educativo. Tiene además autoridad en la gestión ejecutiva y administrativa sobre el sistema educativo en sus propias comunidades, excepto sobre un número limitado de dichos poderes que siguen siendo responsabilidad de la administración pública.

Es importante mencionar que el III Acuerdo Nacional de Formación Continua de diciembre de 2000, regula el sistema de formación continua a través del diálogo social y de negociaciones colectivas. La responsabilidad de su desarrollo y administración reside en los agentes sociales a través de un modelo de gestión conjunto con el gobierno central representado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Social es a través del INEM. El suministro de formación es responsabilidad de la Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo.

Otros Actores Participantes

A nivel nacional, los agentes sociales están representados en el Consejo General de la Formación Profesional, órgano consultivo que asesora al gobierno sobre formación

profesional. De manera similar actúan los Consejos de Formación Profesional de las Comunidades Autónomas. Los consejos de las Comunidades Autónomas están compuestos por representantes del gobierno, sindicatos y organizaciones de empresarios. Se introdujo el principio de participación a través de los agentes sociales en la planificación y administración de la formación profesional, que llama a la formación concertada. Esto implica una estrecha relación e intercambio de servicios entre el sector empresarial y el sistema educativo.

Financiamiento

El presupuesto total que se destina a la educación en España proviene de fondos públicos proporcionados por las administraciones del Estado, Autonómicas y Locales, y de fondos privados, aportados por las familias y en menor grado por instituciones privadas. El carácter de ambos tipos de gastos se determinan en función de la naturaleza pública o privada del agente financiador, no del receptor. El gasto en Educación en España procede del 80% de fondos públicos y el 20% de fondos privados.

5. MÉXICO

Fundamentos

El año 1993 México comienza a desarrollar el “Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación” (PMETyC), que busca enfrentar los desafíos de la globalización, los cambios en el mercado de la producción de bienes y servicios, y cambios en el mercado laboral producidos por la incorporación de nuevas tecnologías y elevación de los estándares de calidad y productividad.³

Los objetivos del PMETyC son:

- Mejorar la calidad de la capacitación y la educación técnica, a fin de satisfacer las necesidades del sector productivo nacional, de manera pertinente y flexible;
- Modernizar los mercados laborales a través de un sistema de información que muestre las competencias de que son portadores los individuos.

Entre los componentes que estructuran el PMETyC está el “Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral” (CONOCER), entidad responsable de operar los Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral.

Este proyecto buscó responder a tres transformaciones significativas ocurridas en la década de los 90’ en México: la descentralización de los servicios educativos básicos respecto de los estados, el año 1992; la actualización de la Ley General de Educación el año 1993, y la promulgación del Tratado de Libre Comercio (NAFTA) entre México, Canadá y Estados Unidos durante el año 994.

Su objetivo es promover la creación de un “Sistema Nacional de Estándares “basados en competencias -que puede ser usado por empleadores y el sistema formal de educación

³ Evaluación de las Secretaría de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social sobre la educación técnica y la capacitación.

técnica- por medio de la construcción de Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL). Entre sus objetivos específicos se cuenta:

- Establecer los mecanismos de acreditación a los organismos que desarrollan la certificación de competencia laboral.
- Definir los procedimientos de evaluación mediante los cuales se determina si un individuo posee la competencia definida en la NTCL.
- Establecer los principios que norman la expedición de la documentación que certifique el dominio de la competencia.

Participación del Estado

El modelo es ejecutado en forma coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Estas instancias participan a través de distintas unidades administrativas: la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial, la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, la Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar, la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo, la Coordinación General de Universidades Tecnológicas, la Dirección General de Bachillerato, la Unidad Administradora del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, la Dirección General de Empleo, la Dirección General de Capacitación y Productividad, y la Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo

A su vez participan organismos descentralizados del sector educativo como: el Instituto Nacional de Educación de Adultos, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, el Colegio de la Frontera Sur

Otros Actores Participantes

A nivel de CONOCER existen dos instancias de participación de agentes no gubernamentales. La primera es el Consejo de CONOCER integrado por cinco representantes del sector social, seis del sector privado, seis del sector público, uno del sector agropecuario y por el Fideicomiso de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral. Sus labores se centran en desarrollar los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral (SNCCL) y en promover la certificación de competencias entre los trabajadores, empresarios y público en general.

Asimismo, forman parte de los Comités de Normalización grupos de empresarios y trabajadores de sectores representativos de una actividad laboral. Éstos con el apoyo técnico facilitado por CONOCER, desarrollan la tarea de identificar competencias y plasmarlas en las normas respectivas.

Financiamiento

El financiamiento del Programa se formaliza en el contrato de préstamo para implementación PMETyC suscrito entre Banco Mundial y Gobierno de México⁴. El Banco Mundial aportó la suma de 265 millones de dólares, el Gobierno de México un total de 118,3 millones de dólares y 28,7 millones de dólares por parte de los beneficiarios⁵. En total la aplicación del programa alcanza a 412 millones de dólares.

Resultados

Hasta el año 2003 se habían conformado 75 Comités de Normalización que contribuyeron en la elaboración y aprobación de 607 Normas Técnicas. Se encontraban acreditados 1.413 centros de evaluación y 32 organizaciones certificadoras y se habían certificado 231.662 unidades de competencia. En el mismo periodo se constataba que en

⁴ Préstamo 3805-ME

⁵ Reporte N° 30.232, del Banco Mundial. Octubre 2004.

materia de certificados se habían cubierto 170 calificaciones que representaban 177.396 Unidades de Competencia Laboral certificadas, 80% de las cuales se concentran en 22 calificaciones.

Una de las principales debilidades del sistema mexicano es que no ha existido demanda suficiente para la posesión de un certificado de competencia en todos los sectores laborales. La mayor cantidad de certificados se han concentrado en el sector de informática y grandes empresas.

Ante estos resultados el Banco Mundial realizó una evaluación crítica de los resultados, cuestionándose la falta de una medición adecuada del impacto real del proyecto. En consecuencia se dejó de entregar recursos al proyecto, por razones atribuidas a la inexperiencia en una escala tan amplia y compleja. El sistema prosiguió con financiamiento público.

El desafío del sistema es continuar captando el interés del mercado laboral. Desde el punto de vista de las empresas se ha ganado mucho mediante la simplificación de las metodologías de normalización y certificación de competencias, ya que se ha logrado que muchos sectores empresariales encuentren utilidad a las normas de competencia.

6. COLOMBIA

Fundamentos

Como una iniciativa conjunta de los trabajadores organizados, los empresarios, la iglesia católica y la Organización Internacional del Trabajo, el año 1957 surge el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Este servicio tiene como misión invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral gratuita, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

El SENA brinda además servicios de formación continua a las empresas, entrega información, orientación y capacitación para el empleo, y apoya el desarrollo empresarial a través de proyectos de innovación, desarrollo tecnológico y competitividad.

En un contexto de cambios en el mercado laboral y la globalización, se comienzan a evidenciar problemáticas de adecuación entre el sistema educativo formal y de formación profesional y el sistema productivo, económico y social. Los diagnósticos iniciales indicaban que no existía equivalencia y reconocimiento entre los planes de formación técnica y del sistema educativo formal. Se evidenció falta pertinencia de la oferta educativa a las necesidades del momento, bajo impacto en las formas de producción y gestión, y agudización de la brecha entre educación, formación, trabajo y sociedad.

A la luz de dicha problemáticas el año 1996 se diseña un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT). Este es un sistema dependiente del SENA que vincula a un conjunto de entidades que ofrecen formación técnica, tecnológica y de formación profesional.

La iniciativa tiene un marcado énfasis en la dimensión educativa de la certificación y la formación basada en competencias. En esta dirección y para lograr su objetivo el SENA ha diseñado dos líneas de acción: la primera es la de fortalecer una Red Nacional de

Instituciones de Formación, y la segunda la de crear nexos de articulación entre la formación profesional y la educación formal.

Su objetivo es promover la calidad del desempeño de los recursos humanos definiendo prioridades de mejoramiento para contribuir a su desarrollo personal y a la productividad y competitividad del país. Entre sus objetivos específicos se cuenta:

- Desarrollar los procesos de normalización, formación y evaluación y certificación de desempeño laboral de los trabajadores colombianos, de manera de elevar su competencia laboral mediante el mejoramiento continuo y permanente a lo largo de la vida;
- Fortalecer la articulación sistemática de la oferta educativa, para facilitar la homologación, reconocimiento de aprendizajes previos, y formación continua de los trabajadores con base a normas de competencia laboral;
- Articular entre mundo del trabajo y sector educativo para elevar la pertinencia, oportunidad flexibilidad y calidad de la educación y formación.

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo se organiza en base a tres sistemas integrados e interrelacionados:

- Normalización de Competencias Laborales: Tiene como finalidad organizar, estructurar y operar procesos para establecer normas de competencia laboral que faciliten la operación de procesos de evaluación, certificación, formación y gestión del talento humano. El gobierno ha previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, que el SENA sea el organismo normalizador de competencias laborales para Colombia.
- Evaluación y Certificación: Busca estructurar y operar un sistema que permita evaluar y certificar la competencia laboral de las personas, de acuerdo a las normas de competencia laboral colombiana. Los procesos de evaluación y certificación de competencia laboral facilitan el reconocimiento social de las competencias laborales que tienen las personas, sin importar cómo fueron adquiridas, facilitando su vinculación y promoción en el trabajo.

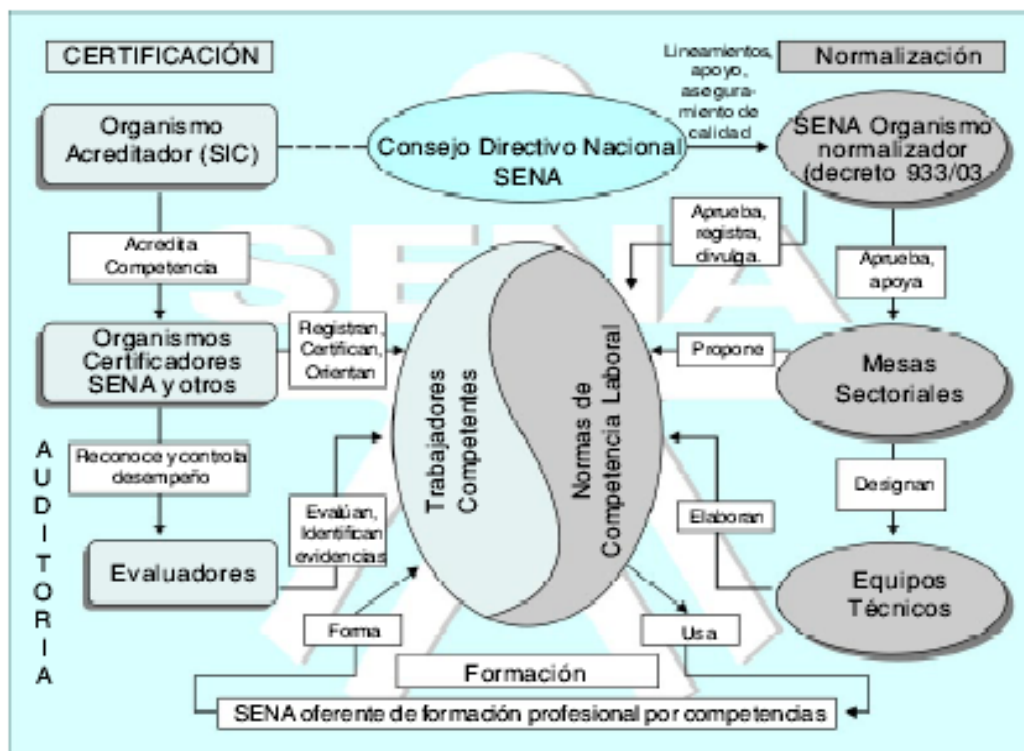
- **Formación por Competencias:** Su objetivo es articular la oferta de entidades de educación técnica, tecnológica y formación profesional en el país, con el fin de modernizar y mejorar sus currículos, de acuerdo con las necesidades y demandas del sector productivo, garantizando mayor cobertura y servicios de calidad que contribuyan a la competitividad nacional. Diseña también herramientas y mecanismos de homologación, equivalencia y convalidación entre los planes de formación basados en competencia laboral y los planes de estudio del sistema educativo formal, para facilitar la transferencia y movilidad entre los dos sistemas para que siempre haya mejoramiento continuo.

Participación del Estado

El SENA es un organismo dependiente del Ministerio de Protección Social y su principal órgano es el Consejo Directivo Nacional, instancia máxima de direccionamiento estratégico. El Presidente de esta instancia es el Ministro de Protección Social y participan además los Ministros de Industria, Comercio y Turismo y el Ministro de Educación Nacional.

Dentro del organigrama del SENA se encuentra adscrito el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT).

Estructura de proceso de Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)



Otros Actores Participantes

Al interior del Consejo Directivo Nacional, participan instancias privadas como: el Presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), el Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), el Presidente de la Federación de Agricultores de Colombia (SAC), el Presidente de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI), el Director de Colciencias, un representante de la Conferencia Episcopal, dos representantes de las Confederaciones de Trabajadores y un representante de Organizaciones Campesinas

Otras instancia de participación son las Mesas Sectoriales, espacio donde se proponen políticas de desarrollo de los recursos humanos y de formación y de un Marco Nacional de Calificaciones que faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad mediante procesos de normalización, formación y evaluación y certificación de

competencias laborales. En éstas participan Gremios, Empresarios, Trabajadores, Gobierno, Entidades Educativas y Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

Las Mesas Sectoriales operan mediante equipos técnicos conformados por expertos de la subárea de análisis, con conocimiento, experiencia y dominio de los procesos productivos, formas de organización del trabajo y de las ocupaciones y funciones de los trabajadores del área tratada.

Como resultado del trabajo de las Mesas Sectoriales se obtienen los siguientes productos: estudios de caracterización ocupacional; mapa funcional; normas de competencia laboral; titulaciones para cada subárea de desempeño.

Financiamiento

Las fuentes de ingresos del SENA son principalmente:

- a) Contribuciones parafiscales: Aportes que provienen de los empleadores de empresas privadas, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta;
- b) Aporte mensual de la Nación y las entidades territoriales equivalente al 0,5% sobre salarios y jornales;
- c) Venta de bienes y servicios: como resultados de acciones de formación-producción y de servicios tecnológicos;
- d) Sumas provenientes de las sanciones que impone el Ministerio de Protección Social a los empleadores por violación de las normas del Código Sustantivo del Trabajo;
- e) Sanciones impuestas por el SENA, recuperación del IVA, recuperación de cartera por préstamos de vivienda, ahorro y devoluciones del servicio médico asistencial, rendimientos financieros y ventas de activos;
- f) Monetización de cuotas de aprendizaje por parte de empleadores (cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, por un salario mínimo legal vigente).

Resultados

El SENA dispone de 1.238 normas de competencia laboral desarrolladas por más de 38 Mesas Sectoriales. Se han elaborado 176 estructuras curriculares para programas de formación.

La articulación entre formación profesional y educación se promueve activamente en la relación SENA-Ministerio de Educación mediante contactos periódicos que han permitido incluso la conceptualización de un esquema de propuesta de movilidad y equivalencia entre los niveles de formación profesional y los ciclos de la educación formal.

c) Análisis de las Experiencias

A partir de la descripción de las seis experiencias es posible evidenciar ciertos elementos que permiten caracterizar la constitución, progresión y alcances de los sistemas estudiados.

Como primera característica es posible observar que todas experiencias revisadas responden a una misma necesidad: **“la articulación de los sistemas de formación con las necesidades del sistema productivo”**. A través de este vínculo se busca contribuir al desarrollo social y económico de los países. En este sentido, tal como se describe en el marco teórico de esta tesis, se quiere dar respuesta a las problemáticas de desarrollo económico que caracterizaron a la década de los 80'. Como se enuncia en las experiencias, lo que es propio de esta época es la presencia de problemáticas vinculadas a la precariedad e inestabilidad de los empleos y problemas de desarrollo productivo en las empresas.

A partir de la revisión es posible observar también, en la mayoría de las experiencias, una característica fundamental. La instalación de estos sistemas, implica no sólo la generación de sistemas de certificación, sino que la constitución de sistemas más amplios como los **“Sistemas o Marcos de Cualificaciones”**. Estos sistemas o marcos, por medio de la adopción del enfoque de competencias, buscan identificar necesidades formativas, apoyando así a la elaboración de los currículos, la ejecución de formación, evaluación y certificación. Con estos objetivos, el énfasis de los sistemas es la promoción de **“Sistemas de Formación Permanente”**, que permitan la progresión del aprendizaje a lo largo de la vida.

Podemos decir, que éstos se estructuran a partir de la premisa de que el desarrollo productivo está mediado por el desarrollo vocacional y profesional de la fuerza de trabajo. El principal problema es la articulación entre el sistema educativo y las necesidades del mundo productivo, y por ello se hace necesario instalar sistemas que proporcionen información y estrategias que apoyen los procesos de formación.

En relación a una de las temáticas centrales de esta tesis, la participación del Estado, podemos ver a partir de las experiencias la **centralidad que asume el Estado** en la constitución e implementación de los sistemas. En cada una de las experiencias revisadas, el Estado por medio de sus ministerios se hace cargo de instalar y administrar los Sistemas. En la mayoría de los países el liderazgo lo asume el Ministerio de Educación, y en el caso de México y Colombia este liderazgo es compartido con las Secretarías o Ministerios del Trabajo y Protección Social.

El Estado articula a los actores participantes, regula el funcionamiento del sistema, y aprueba normas de competencias y programas formativos. Un dato importante a considerar es el tipo de financiamiento que reciben los sistemas. La mayoría de las experiencias expuestas son financiadas principalmente por el Estado. En las experiencias europeas y la australiana el financiamiento es únicamente estatal. En los casos de México y Colombia, se reciben aportes privados y de organismos internacionales, sin embargo, se evidencia que el Estado hace un importante aporte de fondos públicos.

En cuanto a la estructura de los sistemas, observamos que todos ellos tienen una organización similar. Es propio de estos sistemas la constitución de “comités directivos” que rigen el funcionamiento de sus acciones. Estos comités definen los ámbitos y sectores en los cuales se opera, delimitando con ello las prioridades de cobertura. La mayoría está constituido por agentes gubernamentales, provenientes de los Ministerios de Educación y Trabajo. En el caso de Colombia este comité también está integrado por gremios empresariales, sindicatos de trabajadores y miembros de confederación episcopal.

En relación a la organización y constitución de estos comités, destacan los casos de Australia y España. Ambos países están organizados en Estados Federales o Comunidad Autónomas, y por ello se ha establecido la autonomía de estos territorios en materia de organización y definición de prioridades de desarrollo.

Conjuntamente a los comités directivos se organizan “comités sectoriales”, que están encargados de levantar las normas de competencias y aportar así a la definición de criterios de evaluación y certificación. Estos comités están compuestos por gremios empresariales y sindicatos de trabajadores, quienes contribuyen a definir las necesidades del mundo productivo y determinar las características de las competencias de los trabajadores. Tal como se explicita en algunas de las experiencias revisadas, **la función principal de estos actores es asesorar y orientar** al Sistema.

Se debe subrayar además, que la participación de los empresarios es fundamental en el funcionamiento de los sistemas. El caso de Reino Unido, nos muestra cómo la legitimidad del sistema se funda en una amplia participación de los gremios empresariales.

En general, las experiencias muestran que los resultados de sistemas de cualificación han sido satisfactorios. A lo largo de los años de implementación se han levantado un número importante de normas, observándose un impacto positivo en población. No obstante lo anterior, es necesario hacer mención a las debilidades que han presentado algunas de las experiencias revisadas.

En el caso de la experiencia australiana se advierte lentitud en el sistema, poco involucramiento por parte de los actores, y dificultad de articulación entre los actores del sistema educativo y del mundo empresarial. Para atender a la problemática del involucramiento de los actores se ha sugerido la apertura del sistema al financiamiento privado. De esta manera se busca involucrar más el sector empresarial y dar mayor dinamismo al sistema.

El sistema finlandés también presentó debilidades que se relacionan con el rol ejercido por el Estado. Como se muestra, el sistema de Finlandia presenta una estructura muy centralizada y la mayoría de las funciones son manejadas por el Estado. Se plantea como sugerencia la descentralización del Sistema, de manera de otorgarle mayor capacidad de adaptación frente a las necesidades del entorno.

Un último caso es la experiencia mexicana, reconocida a nivel mundial como una experiencia infructuosa. Los antecedentes muestran que el sistema no cumplió las expectativas, ya que la lógica bajo la cuál definió el levantamiento de normas de competencias no fue la adecuada. El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, CONOCER desarrolló el levantamiento de normas sin tomar en consideración la demanda. Por ello, se generaron una multiplicidad de normas de competencias que no fueron utilizadas. Este caso muestra que un criterio clave a considerar son las necesidades reales del mundo productivo, ya que existen varios sectores de producción que no requieren de estos instrumentos, y por tanto se vuelve innecesario invertir en ellos.

Luego, de haber realizado el análisis de estas experiencias, se hace necesario revisar dos importantes consideraciones que han surgido de algunas investigaciones que han tratado la temática.

La primera, dice relación con las características de la puesta en marcha de los Sistemas de Certificación de Competencias en América Latina. Como describe Spinosa (2006) en estos países los programas y proyectos de certificación de competencias han impulsados a través de los organismos internacionales de crédito y en el marco de las políticas neoliberales de los noventa. El problema que se evidencia es que **“la certificación no ha surgido de las necesidades de los actores estrictamente involucrados en los procesos de producción.** No han sido ni los sindicatos (históricamente reticentes a tratar el tema de las calificaciones y los saberes, más allá de la negociación colectiva), ni los empresarios (quienes en un contexto de alto desempleo y políticas de ajuste y re regulación de las relaciones de trabajo, recuperaron buena parte de sus prerrogativas sobre el control del trabajo). Ha sido fundamentalmente el Estado, quien a partir del impulso y financiamiento de los organismos internacionales de crédito, construyó como “necesidad” de algunos sectores empresarios más concentrados y de algunos sindicatos el impulso de mecanismos y organizaciones de certificación de saberes conceptualizados como competencias”

La segunda, apunta a subrayar la importancia que adquiere en el desarrollo de estos sistemas las características sociales y culturales de cada país. Como lo señala Schkolnik, Araos y Machado (2005), existe una diferencia de contexto significativo entre las distintas experiencias internacionales. En los países desarrollados se evidencia una amplia **tradición de negociación, diálogo social y el peso real de los actores sociales** (sindicato, empresariado, centros de formación). En las iniciativas latinoamericanas en cambio, se observan dificultades para otorgar un carácter más participativo, en términos de diálogo social a estas políticas de protección social.

Para estos investigadores se hace necesario tener en consideración el contexto y la estructura social de los países al momento de reflexionar acerca del rol que los Estados deberían jugar en el proceso de implementación de sistemas de capacitación y certificación por competencias.

Capítulo 2: Discusión legislativa del proyecto de Ley que crea el “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”

El siguiente capítulo tiene como objetivo exponer el proceso de discusión legislativa de la propuesta de ley que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL).

La información que se muestra a continuación corresponde a una síntesis del documento elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional, que da cuenta de la cronología de los eventos más significativos en el proceso de debate. Se busca identificar los principales ejes discursivos que primaron en el parlamento, los actores involucrados y la dinámica política bajo la cual se discutió la ley. Esta síntesis constituye un componente fundamental del análisis general del proceso que se busca realizar a través de esta tesis.

a) Presentación del proyecto de ley ante el Congreso

El 9 de marzo del año 2004 a través de un mensaje presidencial se pone en trámite el proyecto de ley que crea el “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”. Se hacen parte de este mensaje el Presidente de la República, Sr. Ricardo Lagos, el Ministro del Trabajo y Previsión Social, Sr. Ricardo Solari y el Ministro de Hacienda, Sr. Nicolás Eyzaguirre.

Esta instancia constituye el Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados de la Ley N° 20.267, cuyo objetivo principal es instaurar un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfeccionar el Estatuto de Capacitación y Empleo.

De acuerdo a lo enunciado en el mensaje *“con este proyecto se busca contribuir a la empleabilidad de los trabajadores, al aumento de la productividad de las empresas y a la inserción de Chile en una economía abierta y competitiva, así como favorecer las*

oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización”⁶.

El documento inicial se estructura en tres apartados:

- El primero enuncia los fundamentos de la iniciativa;
- El segundo describe los contenidos generales del Sistema;
- Y el tercero da cuenta del proyecto de ley que como título preliminar lleva por nombre: “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”.

A continuación se presenta una síntesis del primer y segundo apartados. El tercero se presenta en extenso en el anexo 3 de la tesis.

Fundamentos de la iniciativa

Como primer fundamento a la creación de un Sistema de Nacional de Certificación de Competencias Laborales se plantea que el mercado laboral ha sufrido relevantes cambios a partir de los procesos de globalización e incorporación de nuevas tecnologías. La estructura del empleo en Chile presenta una importante participación del sector servicios, han surgido nuevos tipos de jornadas laborales, mayor movilidad y rotación laboral, y con ello mayores exigencias a la calificación de la mano de obra. De manera de adaptarse a estas transformaciones se hace necesario generar políticas que aseguren la igualdad de oportunidades a toda la población, especialmente de los sectores más vulnerables.

“Se requiere conformar un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales que permita el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas”.⁷

A partir de lo anterior se formulan tres ejes argumentativos que tienen directa relación con las políticas que el gobierno había venido desarrollando a lo largo del tiempo.

⁶ Historia de la Ley N° 20.267. <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20267/HL20267.pdf>. Página 4.

⁷ Historia de la Ley N° 20.267. <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20267/HL20267.pdf>. Página 5

El primer eje refiere a la **actualización y progreso de la formación de los trabajadores**. El gobierno venía desarrollando esfuerzos por instaurar un “Sistema de Educación y Capacitación Permanente”. Mediante este proyecto se busca dar respuesta a la necesidad de disponer de información relevante que oriente a los trabajadores y a las empresas respecto de sus necesidades de formación y capacitación. A través del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales los trabajadores podrán acceder a mejores oportunidades de inserción laboral, y las empresas podrán contar con información relevante que les permita optimizar sus procesos productivos y sus niveles de competitividad.

En la misma línea de argumentación, se plantea que los estándares de competencias laborales levantados en el SNCCL, constituirán un referente para alinear la educación técnica superior a los requerimientos del mundo productivo, optimizando de esta forma su pertinencia y las posibilidades de una mejor inserción laboral a quienes forman parte de dicho sistema.

Un segundo eje argumentativo es el **mejoramiento de la calidad y pertinencia de la capacitación en Chile**. Se señala que durante la última década el sistema de capacitación ha demostrado importantes logros en materia de cobertura y diversidad de la oferta de servicios, sin embargo, se hace necesario realizar avances en su calidad y pertinencia. El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales constituye una herramienta significativa para mejorar la calidad y la pertinencia de la capacitación, dado que permite evaluar el desempeño demostrado por los trabajadores de acuerdo a estándares definidos por el mundo productivo. Mediante los estándares será posible generar una oferta de cursos basados en módulos de competencias laborales requeridas por el sector productivo.

Un tercer y último eje refiere a la **intermediación laboral**. La transparencia de información en el mercado laboral constituye una política relevante para el gobierno, ya que facilita el encuentro entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo, y con ello la disminución de los períodos de búsqueda de empleo y los costos asociados. Las “Oficinas Municipales de Intermediación Laboral” son un espacio a nivel local que apoya los procesos de intermediación de sus trabajadores y empresas, sin embargo, se hace necesario

contar con un sistema que entregue información confiable respecto de las competencias laborales efectivas de la fuerza laboral. La constitución del SNCCL permitirá a los trabajadores acceder a una herramienta que demuestre sus conocimientos, habilidades y actitudes efectivas. Por su parte, los empresarios podrán contar con información útil y confiable para optimizar la toma de decisiones de contratación y de negocio.

Contenido del proyecto de ley⁸ (Documento presentado ante la Cámara de Diputados)

Constituye un sistema nacional de acreditación de aptitudes, conocimientos y destrezas laborales.

El SNCCL está orientado a certificar y reconocer formalmente las competencias laborales de las personas, independiente de la forma en que las adquirieron, o de si tienen o no un título o grado académico en la educación formal.

La institucionalidad opera sobre la base de una cooperación pública y privada, de modo que ciertas funciones y controles siguen la lógica del sector público; y la administración se realiza básicamente por personas y normas del sector privado.

Es un sistema voluntario y edificado al amparo del interés y necesidades del mundo productivo privado.

El proyecto considera que la certificación laboral es una actividad desarrollada al amparo del interés privado, donde la participación del Estado responde a la necesidad de capturar las externalidades que el sistema tiene, especialmente sobre la población más desfavorecida del país. Se les entregará a los trabajadores la posibilidad de reconocer formalmente los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas a lo largo de la vida, independientemente de la educación formal. La certificación laboral tiene un carácter voluntario al no constituir obligación o requisito para el desempeño de una determinada

⁸ Historia de la Ley N° 20.267

actividad. De esta forma el proyecto considera que el valor del certificado radica en el reconocimiento que el mundo privado le otorgue.

La certificación tiene valor en la medida en que los agentes privados, empresarios y trabajadores, consideren que ésta les entrega información útil y confiable. La calidad, pertinencia y legitimidad de la certificación otorgada son otros de los principios que orientan la creación del *Sistema*. En este contexto, su diseño institucional contempla, en todos sus niveles, la participación de actores de los sectores involucrados; la incorporación de procesos que resguardan la calidad y la pertinencia de la certificación otorgada; la participación de organismos independientes acreditados que evalúan y certifican a las personas; el resguardo de la libre competencia en la prestación de los servicios; y la separación de las funciones de certificación y de capacitación, de modo de evitar las colusiones y los conflictos de interés entre los actores de dichos ámbitos que dañen la credibilidad del certificado otorgado en el marco de este *Sistema*.

El valor social que fundamenta la participación del Estado en el proyecto, es la comprensión del certificado como una herramienta que aporta al mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores. El *Sistema* custodia la transferibilidad de la certificación y contribuye a la movilidad laboral de los trabajadores, mediante certificaciones de competencias laborales basadas en un marco metodológico común aceptado por los distintos sectores productivos.

Los Órganos del Sistema.

La “Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”

Se trata de una entidad colegiada, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio. Su financiamiento está compuesto un 49 % de fondos públicos y su función es la implementación de las acciones relativas a la acreditación de las “Unidades de Competencias Laborales” que se aplicarán en el *Sistema*, así como la acreditación y supervisión de los “Centro de Evaluación y Certificación” y de los respectivos

“Evaluadores”. Lo anterior tiene por objeto asegurar la transparencia y el resguardo de la fe pública del *Sistema*.

i. Composición de la “Comisión”

La “Comisión” está integrada por siete miembros, tres designados por los Ministros de Trabajo y Previsión Social, de Economía, Fomento y Construcción y de Educación, tres miembros designados por la organización de empleadores de mayor representatividad del país, y un representante de los trabajadores designado por las organizaciones de trabajadores.

El carácter público-privado y triestamental de la “Comisión” se funda en la necesidad de involucrar a los actores. Esto permitirá resguardar el alineamiento a las políticas públicas existentes en materia de educación y trabajo impulsadas por el gobierno y legitimar el *Sistema* entre los actores privados participantes.

ii. Funciones de la “Comisión”

Las funciones de la “Comisión”, serán las de proponer políticas globales de certificación de competencias laborales; velar por la transparencia, la fe pública y la calidad del *Sistema*; acreditar las unidades de competencias laborales que se aplicarán; acreditar y supervisar a los “Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales” y a los “Evaluadores”; acreditar la condición de evaluador; crear y mantener los registros de unidades de competencias laborales, centros, evaluadores y certificaciones; e informar a los usuarios del *Sistema* sobre dichos registros.

Entre sus deberes están los de aprobar y presentar anualmente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social el Presupuesto el “Plan de Trabajo” y el “Plan de Inversión de Excedentes”; publicar y entregar anualmente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social los balances financieros auditados en su funcionamiento; emitir un Informe Técnico Anual sobre los acuerdos que haya adoptado en el ejercicio de sus funciones; administrar su patrimonio; celebrar los actos o contratos con organismos públicos, personas jurídicas de

derecho público o privado, nacionales, internacionales o extranjeras, conducentes al cumplimiento de los fines de el *Sistema*; entregar un “Informe público de gestión anual”, especialmente respecto de las metas propuestas y sus resultados; elaborar y aprobar sus normas internas de funcionamiento; y elaborar y proponer al Ministerio del Trabajo y Previsión Social los reglamentos necesarios para la ejecución de la ley.

La “Comisión” desarrolla sus funciones y deberes a través de una “Secretaría Ejecutiva” y de “Comités Sectoriales” establecidos para proponer las unidades de competencias laborales.

iii. Financiamiento de la “Comisión”

En relación al patrimonio de la “Comisión”, el proyecto establece que éste se constituya con recursos públicos y privados. La relevancia del valor del certificado en el mundo privado, requiere que el SNCCL se oriente de acuerdo a la demanda del sector productivo.

Respecto de los recursos públicos, éstos son definidos en la Ley de Presupuestos para el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, transferidos por dicho Ministerio a la “Comisión” mediante convenios de desempeño.

En relación a los recursos privados que forman parte del patrimonio de la “Comisión”, el proyecto establece aportes de los sectores productivos participantes del SNCCL efectuados en dinero o en especies preferentemente para comprar, generar, actualizar o validar unidades de competencias laborales, mediante convenios de colaboración y/o cooperación; recursos propios que adquiera por la administración de su patrimonio y de los ingresos que perciba por los servicios que preste; y los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporeales que se le transfieran o adquiera a título y los frutos de estos bienes.

El proyecto considera que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, previa visación del Ministerio de Hacienda, fije el arancel máximo que ésta puede cobrar por los procesos de acreditación y de mantención en los registros, y por la entrega de duplicados de los certificados emitidos por los “Centros”. Para su fijación, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social tiene que considerar los resultados operacionales del año en curso y la proyección de ingresos y gastos señalados en el Presupuesto Anual, de manera de equilibrar los ingresos y gastos proyectados para el año siguiente.

“Comités Sectoriales”

Los procesos de desarrollo y acreditación de unidades de competencias laborales resguardan la pertinencia del *Sistema* respecto de las necesidades de los sectores involucrados, mediante la participación de empresarios, trabajadores y representantes de los sectores públicos que regulan las actividades del sector.

El proyecto establece que la “Comisión” en la generación, adquisición y actualización de unidades de competencias laborales, debe consultar a los sectores relacionados. Éstos entregan orientaciones estratégicas sobre el desarrollo de unidades de competencias laborales y los lineamientos metodológicos comunes que den consistencia al SNCCL. Proponen además las unidades de competencias laborales exigidas para el desarrollo de una determinada función laboral y los criterios sectoriales de acreditación.

El proyecto considera que los “Comités Sectoriales” funcionen con el apoyo metodológico y administrativo de la “Secretaría Ejecutiva”.

“Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales”

Para efectos de satisfacer los objetivos perseguidos por la iniciativa, los procesos de evaluación y certificación de competencia laborales serán entregados a entidades privadas ejecutoras acreditadas, denominadas “Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales”. La acreditación de estos “Centros” se obtiene previo

cumplimiento de los criterios que defina la “Comisión”, de manera general y pública, para asegurar la idoneidad, imparcialidad y competencia de los mismos.

Estos “Centros” tienen la responsabilidad de evaluar las competencias laborales de las personas que los soliciten, de acuerdo a las unidades de competencias laborales acreditadas por la “Comisión”, y otorgar las certificaciones cuando corresponda.

No pueden desempeñarse como “Centros” las instituciones que desarrollen actividades de capacitación o de formación en conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 19.518 sobre Estatuto de Capacitación y Empleo o de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, o instituciones que desarrollen otras actividades de capacitación o de formación financiadas por fondos públicos.

El surgimiento de estos “Centros” se encuadra dentro de un diseño institucional que incorpora principios que aseguren una institucionalidad liviana, flexible y ágil, que permita asegurar los niveles de calidad, pertinencia y legitimidad necesarios para resguardar el valor social del certificado. Por ello el proyecto delega a los “Centros” la responsabilidad de evaluar y entregar certificados a las personas, otorgándoles la autonomía suficiente para externalizar las funciones propias de la evaluación cuando corresponda. El proyecto considera que la calidad del certificado emitido es responsabilidad de los “Centros”, quienes deben responder de lo obrado por los “Evaluadores”.

Los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales determinan la calidad y legitimidad de los certificados emitidos en el marco del *Sistema*. De ahí que el proyecto considera la incorporación de procesos orientados a la acreditación de los “Centros” y “Evaluadores”, según normas de calidad de carácter general y sectorial; la incorporación de sistemas de aseguramiento de calidad que contemplan la supervisión de los “Centros” y la facultad de la “Comisión” para sancionar en forma efectiva tanto a éstos como a los “Evaluadores”; y la incorporación de inhabilidades a actores del mundo de la capacitación y de la formación para participar en el *Sistema*, ya sea a nivel de la “Comisión” como de los operadores involucrados.

Asimismo, el proyecto establece que la “Comisión” supervisa todas las acciones de evaluación y certificación desarrolladas, al margen de si cuentan o no con financiamiento público. La “Comisión” debe velar porque dichas actividades se desarrollen con total

independencia, imparcialidad e integridad, en base a las unidades de competencias laborales acreditadas y a los procedimientos y metodologías validadas.

“Evaluadores”

Los “Evaluadores” son personas naturales acreditadas y registradas por la “Comisión”, quienes podrán cumplir la función de evaluación de las competencias laborales, en los casos que los “Centros” las contraten para ello. Para desempeñar su función evaluadora, deben demostrar su idoneidad, imparcialidad y competencia en el ámbito específico en el que se desempeñarán. Deben acreditar conocimientos, habilidades y las destrezas necesarias para la ejecución de las actividades comprendidas en los procesos de evaluación de competencias laborales.

Tanto la calidad de “Centro” habilitado, como la de “Evaluador”, no podrá ser transferida o cedida, ni perpetua ni temporalmente, a título gratuito u oneroso, ni ser objeto de transacción civil o comercial alguna.

Financiamiento de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.

Los servicios de evaluación y certificación de competencias laborales contemplan heterogéneas fórmulas de financiamiento. La primera de ellas corresponde a los recursos propios de la persona que solicita el servicio. Una segunda forma, son los recursos contemplados en el “Fondo Nacional de Capacitación” señalado en el artículo 44 de la Ley N° 19.518. En tercer término, los respectivos presupuestos destinados a capacitación en las entidades pertenecientes al sector público. Finalmente, se contemplan recursos provenientes de la empresa en la que el trabajador se desempeña, los que podrán gozar de la franquicia tributaria señalada en el primer inciso del artículo 36 de la citada Ley N° 19.518.

Sobre lo expuesto precedentemente cabe señalar que el proyecto amplía la aplicación de los instrumentos de financiamiento contemplados en la Ley N° 19.518 sobre “Sistema de Capacitación y Empleo”, para los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales de las personas. En tal sentido, cabe precisar, que no se está creando a través de este proyecto un nuevo instrumento para financiar los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, sino que se extiende el uso de la franquicia tributaria para este efecto, manteniendo el límite global del gasto establecido en dicha ley.

El proyecto de ley establece que sólo procede el financiamiento público cuando están suficientemente resguardados los principios de calidad, pertinencia y legitimidad en la entrega de los certificados a las personas. El proyecto considera que el financiamiento público para los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales se otorga sólo cuando se ejecuten por los “Centros” acreditados por la “Comisión” y cuando se basen en los criterios, procedimientos, metodologías y unidades de competencias laborales validadas por la misma.

Esta reforma tiene además el propósito que las empresas que tributan en primera categoría de la “Ley de Impuesto a la Renta”, puedan financiar actividades de evaluación y certificación de competencias laborales de sus trabajadores al amparo del sistema de franquicia tributaria establecida en la Ley N° 19.518. Por otro lado, los sectores más vulnerables de nuestro país podrán financiar dichas actividades con recursos contemplados en el “Fondo Nacional de Capacitación” establecido en la ley.

Tomando en consideración que el certificado de competencias laborales entrega de información útil y confiable que transparente el mercado laboral, el proyecto faculta a los empresarios a utilizar los beneficios de la franquicia tributaria tanto para acciones de evaluación, como de certificación. De esta forma, el certificado de competencias laborales, en la modalidad previa a la celebración de un contrato laboral, constituye una herramienta que entrega información relevante sobre los conocimientos, habilidades y actitudes de los postulantes. Por otra parte, cuando el certificado se otorga en forma posterior a la vigencia

de la relación laboral, constituye una herramienta útil para que el cesante pueda demostrar sus competencias laborales, aumentando sus posibilidades de empleo.

Acorde con el interés de que los trabajadores capturen el beneficio social de contar con un certificado de sus competencias laborales, el proyecto establece que los acuerdos emanados de los comités bipartitos de capacitación puedan incorporar también acciones de evaluación y certificación, garantizando de esta forma la participación de los trabajadores en la toma de decisiones.

Otra estrategia que considera el proyecto para resguardar la legitimidad del certificado, es la separación de los ámbitos de capacitación y certificación. Se establece que los “Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación” no podrán servir de nexo entre las empresas y los centros.

El proyecto establece que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, fijen anualmente un valor máximo a descontar en cada proceso de evaluación y certificación de competencias laborales.

Finalmente, el proyecto se hace cargo de beneficiar a la población de escasos recursos mediante la ampliación del FONCAP a través de los programas y mecanismos establecidos en la Ley N° 19.518, y además faculta a SENCE para desarrollar programas de evaluación y certificación los que deben ser licitados y ejecutados por los centros acreditados en el marco del *Sistema*.

b) Discusión Parlamentaria

A partir de la entrega del proyecto de ley por parte del ejecutivo se da comienzo a la discusión parlamentaria que se extiende desde el año 2004 al 2008. Entre el año 2004 y 2005 la discusión del proyecto de ley se desarrolla en la Cámara de Diputados y luego pasa a la Cámara del Senado, aprobándose finalmente en diciembre del año 2008.

La discusión en ambas Cámaras estuvo a cargo de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y de la Comisión de Hacienda, quienes llevaron a cabo el estudio de la iniciativa legal. Como es costumbre en los procesos legislativos, ambas cámaras desarrollaron instancias de diálogo en las que distintos actores participaron exponiendo su visión acerca del proyecto de ley.

Con el objetivo de comprender y analizar la visión de los distintos involucrados y el desarrollo de la discusión, se presentan a continuación algunas de las intervenciones más relevantes que dan cuenta la percepción de los distintos actores y los temas que guiaron las negociaciones entre el ejecutivo, el parlamento, empresarios, trabajadores y grupos de expertos.

De manera de conocer la dinámica de la discusión y su secuencia temporal se expone, por una parte, la discusión de la Cámara de Diputados, y por otra, la discusión de la Cámara del Senado.

1. Principales Discusiones de la Cámara de Diputados

Dos importantes momentos de la discusión de la Cámara de Diputados fueron las sesiones efectuadas el 14 de diciembre del año 2004 y el 9 de Mayo del año 2005. En estas instancias la Cámara recibe en sala a gremios empresariales, centrales de trabajadores y a dos centros de investigación. Las sesiones se abocaron a conocer la percepción de estos actores frente a la propuesta inicial enviada por el ejecutivo.

Visión de los Gremios Empresariales

Como representantes de los gremios empresariales participaron en estas sesiones la Cámara Chilena de la Construcción, Confederación de la Producción y del Comercio, la Corporación de la Madera de la VIII región y la CONFEDECH.

La **Cámara Chilena de la Construcción** plantea sus inquietudes a través del Presidente de la Corporación Educacional de la Cámara, quien señala que este gremio ha desarrollado importantes labores desde el año 1996 en materia de certificación de competencias a los trabajadores del sector. Destaca que el conglomerado posee gran interés en el tema de la certificación de competencias laborales, y dada su vasta experiencia en el tema sugieren algunas modificaciones a la propuesta formulada por el ejecutivo.

Por una parte, consideran que la propuesta impone un aparato burocrático de difícil financiamiento. Específicamente, se indica que la propuesta no precisa quién va a financiar el 51% del presupuesto de la Comisión Nacional, que deberá definir múltiples unidades de competencias laborales, acreditar decenas de centros y cientos de evaluadores en todo el país.

En segundo término se insiste que el “*atomizado*” proceso de formación de los trabajadores -educación media técnico-profesional, capacitación, centros de certificación, evaluadores- necesariamente acarreará mayores costos administrativos. Esto a su vez es visto como contradictorio con los proyectos de articulación de redes de formación técnica (Chilecalifica), que busca contrarrestar la división en este campo.

Un tercer punto en discusión es el financiamiento. Se señala que el mayor beneficiario de la certificación será el trabajador. En este sentido, se postula que el costo debiera no ser asumido por la empresa o las asociaciones gremiales, sino que por los trabajadores a través de subsidios del Estado.

Sobre el mismo punto se indica que el tope de la franquicia tributaria debería incrementarse de 1% a 2%. Según los estudios, los mayores impulsores de la certificación

han sido las empresas medianas y grandes, que tienen copada su franquicia tributaria para fines de capacitación y nivelación de estudios.

En cuanto a la evaluación, se cree que no es factible que los “Centros” dispongan de las instalaciones, maquinarias y los materiales para efectuar el proceso completo. En consecuencia, debería abrirse la posibilidad de hacer convenios con empresas y empleadores. Esto permitiría utilizar sus medios para efectuar la evaluación, así como, el terreno y el bulldozer para un operador. De efectuarse de esta manera, los costos derivados de los servicios mencionados deberán quedar incluidos en el precio del servicio de certificación.

Finalmente, señala que parece peligroso que los registros de trabajadores certificados y de evaluadores sean públicos, pues ello constituiría una base de datos para objetivos no ligados al tema.

La Confederación de la Producción y del Comercio, por medio de Carlos Urenda, reconoce el esfuerzo desplegado por el gobierno en este tema, sin embargo, considera que la iniciativa legal falta de coherencia. Desde su perspectiva deberían plasmarse de mejor forma algunos principios que constituyen los pilares fundamentales del nuevo *Sistema*.

En cuanto al primer principio, relativo al carácter voluntario del SNCCL, se considera que la propuesta del ejecutivo plantea un sistema de naturaleza única, que no deja posibilidad de realizar certificación fuera de él.

En segundo lugar, en relación con el carácter esencialmente privado, se cree que éste tampoco queda plasmado completamente en la propuesta. Se señala que la “Comisión” sólo propone la integración de 3 representantes del sector privado, de un total de 9. A su juicio, siendo el financiamiento estatal de hasta 49%, y por tanto quienes más aportarán serán los empresarios, (ya que las organizaciones laborales no cuentan con recursos importantes), no existe un verdadero incentivo para los privados se integren a este nuevo *Sistema*.

Al igual que la Cámara Chilena de la Construcción, se señala que la franquicia contemplada no será suficiente.

En relación al tercer principio, que se basa en la sectorialidad del sistema, se sugiere que las funciones de la “Comisión” deberían ser competencia de los “Comités Sectoriales”. Asimismo, se indica que no obstante se declara que dicha “Comisión” es organismo más importante del sistema, no será el órgano superior. Por sobre ella estará el Ministerio del Trabajo.

Por último, en cuanto a la necesidad de una estructura liviana y flexible, se considera que ésta no cumple con los requerimientos sugeridos. Una organización que contemple una estructura mediada por el Ministerio del Trabajo, la “Comisión”, los “Comités Sectoriales”, los “Evaluadores”, los “Centros de Certificación”, etcétera; no permitirá conformar un sistema liviano y flexible.

Se reitera que en la actualidad existe certificación y que ella ha sido exitosa; sin embargo, apoyan un marco regulatorio con participación del Estado, siempre que se recojan los principios que se han señalado.

La **Corporación de la Madera - CORMA VIII Región**, a través de su Vicepresidente realiza cuatro propuestas. Primero señala que el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales debe ser de carácter voluntario para los trabajadores y permitir mayor participación de los gremios en la definición y acreditación de los estándares de competencias.

En un segundo punto, subraya que el *Sistema* debe asegurar la simplicidad de su operación. La acción del Estado debe “sólo” cautelar por la independencia, seriedad y financiamiento.

En relación a la participación regional, manifiesta que debería existir una Comisión Nacional con sedes en todas las regiones del país. Estas comisiones deberían tener competencias en el ámbito territorial y sectorial productivo, y considerar a las asociaciones

gremiales respectivas. Las sedes regionales de la Comisión Nacional podrían definir la transversalidad de algunas de las funciones.

Finalmente, en cuanto al financiamiento de la certificación y capacitación, se indica que debería haber una reasignación de fondos del Estado actualmente existentes, por ejemplo: fondos del subsidio de cesantía, Chilecalifica, instrumentos CORFO, u otros. Al respecto, hace notar que los fondos del SENCE son ya insuficientes para los fines de capacitación.

La **Confederación del Comercio Detallista y Turismo** se hizo parte de la discusión a través de su Vicepresidente. Se plantea que, no obstante la buena predisposición a un sistema de certificación, se vuelve necesario cuestionar la efectividad del *Sistema*. Desde su perspectiva, en la práctica, los empleadores prefieren a las personas recomendadas más que a lo que pueda decir un título o certificado. A lo anterior añade que los trabajadores certificados tenderán a cobrar más por su trabajo, lo que encarecerá su contratación.

En su última intervención argumenta que sería conveniente abrir la posibilidad de certificación de competencias a trabajadores extranjeros.

Visión de las Centrales de Trabajadores

Al igual que los gremios empresariales, las distintas centrales de trabajadores participaron en la discusión legislativa de la Cámara de Diputados. Fueron invitadas la Unión Nacional de Trabajadores y la Central Autónoma de Trabajadores.

La **Unión Nacional de Trabajadores** destaca que el proyecto apunta a la dirección correcta en cuanto procura lograr la modernización –en materia de capacitación- que requieren las empresas y los trabajadores, en un escenario teñido por la globalización y por la firma de tratados internacionales o TLC. Sin embargo, subraya dos inconvenientes de la propuesta. El primero es que la “Comisión” considera sólo un cupo para los trabajadores, de modo que ésta no puede ser considerada tripartita. Un segundo problema, se relaciona

con el artículo 5° del proyecto. Éste habla de una organización representativa, pero hoy en día existen tres centrales, todas representantes de los trabajadores, por lo que temen que se repita el cuadro que existe en la estructura del Seguro de Cesantía.

La **Central Autónoma de Trabajadores** manifiesta que el proyecto permitirá a los trabajadores formalizar el dominio de habilidades y competencias adquiridas a través de la experiencia y en forma autodidacta, sin embargo, crítica que el proyecto pone al ser humano al servicio del proceso productivo. Se propone que la nueva institucionalidad se transforme en una herramienta para mejorar la calidad y la pertinencia de la capacitación destinada a los trabajadores.

Visión de los “Centros de Investigación y Desarrollo de Capital Humano”

Un centro de investigación de políticas públicas y uno vinculado al desarrollo de capital humano fueron invitados a las sesiones: el “Instituto Libertad y Desarrollo” y “Fundación Chile”.

La intervención del **Instituto Libertad y Desarrollo** destaca que la certificación de competencias laborales va a constituir un aporte a la elección de técnicos o trabajadores especializados, en la medida en que los privados la estimen necesaria. Asumiendo dicha condición, se objetan algunos elementos planteados en la propuesta.

Se crítica que el SNCCL como ente público, contenga en la práctica un incentivo tributario (de cargo, por lo tanto, de todos los chilenos) para el financiamiento de las certificaciones. Ello hace que el *Sistema* deje de ser plenamente voluntario y que tienda, como manifiestamente se intenta, a generar un mecanismo de control estatal con una posible proyección en el campo del poder político, que derive de la actuación, fiscalización y ejercicio de las facultades de un ente público.

Se agrega además que en el diseño del ente público se ha utilizado un esquema híbrido, dado que la “Comisión” que se crea, no corresponde a lo que debiera ser un

servicio público descentralizado. Si bien se le otorga personalidad jurídica, patrimonio propio y la planta de personal, las remuneraciones, las atribuciones tienen un grado de flexibilidad atractivo, conceptualmente son incompatibles con la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado. Ello constituirá una forma de omitir el mecanismo de designación de cargos directivos con el procedimiento concursable de la ley sobre alta dirección pública, de reciente dictación.

La **Fundación Chile**, a través de Eduardo Bitrán, enfatiza en los beneficios y virtudes de la conformación de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales para nuestro país.

Señala que Chile enfrenta el desafío de recuperar las tasas de crecimiento y uno de los factores claves es mejorar la calidad de los recursos humanos. Las empresas por su parte requieren desarrollar mecanismos de reclutamiento y retención de trabajadores talentosos para desarrollar sus negocios.

Como dato de contexto agrega que parte importante del incremento de las ocupaciones técnicas o profesionales de nivel medio ha sido aprovechado por personas con formación media o superior técnico profesional, relegando la enseñanza media humanista a una posición de menor movilidad ocupacional y de mayor inestabilidad.

En este escenario el “Sistema de Capacitación” debe apuntar a las competencias que los niveles de producción requieren frente a las necesidades de desarrollo, la competencia en mercados globales, los cambios en el mercado de trabajo, y a las demandas de los trabajadores.

Discusión Parlamentaria en la Cámara

Atendiendo a los distintos inconvenientes observados por los actores participantes, la Cámara de Diputados formuló una serie de interrogantes a los representantes del Ejecutivo, particularmente respecto de los elementos y antecedentes que formaron parte del proyecto de ley.

Los Diputados sostuvieron la necesidad de que el Ejecutivo incorporará una disposición clara y expresa sobre la vinculación –a través de un ministerio- de la Comisión Nacional de Capacitación con el Ejecutivo, reconociendo que se trata de un organismo especialísimo y autónomo, cuya lógica no es centralizar sino de normalizar y dar garantías al proceso de acreditación de competencias.

Asimismo, los Diputados manifestaron interés que la totalidad de los miembros de la Comisión Nacional de Capacitación fueran remunerados, de forma de asegurar la asistencia y dedicación a la función encomendada, evitando transformarla en una carga indeseada y secundaria.

Por último, se hace notar la preocupación de garantizar el acceso a representación, al interior de la “Comisión”, a la totalidad de las centrales sindicales existentes.

Por haber sido objeto de indicaciones, el proyecto de ley vuelve a comisiones y se llega a acuerdo. Algunas de las modificaciones que se realizan apuntan al artículo 27, al Fondo Nacional de Capacitación (se aplicaran preferentemente a los trabajadores cesantes), y al artículo 5° que habla de una organización más representativa (se amplía la representatividad de los trabajadores)

Cabe mencionar que el proyecto presentó amplio apoyo en las distintas bancadas. A continuación se citan algunos de las apreciaciones expuestas por las bancadas:

Diputada Vidal: *“...En el proyecto se unen todos los esfuerzos, no sólo del mundo laboral, sino también de la educación, a través del programa Chilecalifica y de otros estamentos, en el sentido de lograr el nivel que necesitamos para competir de igual a igual con los países desarrollados. El rol importante de las empresas -fue un tema de discusión en la Comisión- no se ve disminuido; por el contrario, se regula mejor para evitar conductas que no correspondan. También se norma mejor la participación de los trabajadores y lo relativo al financiamiento. En definitiva, se crea un sistema que mejorará la relación laboral y empresarial y se reconocen y transparentan los mecanismos de*

medición de la calidad del trabajo. Espero que la Sala apoye este gran paso que contribuye al desarrollo laboral y competitivo del país”⁹

Diputado Salaberry: *“Señor Presidente, nuestra bancada tiene una opinión favorable sobre este proyecto. Sólo tenemos ciertas dudas respecto de quién administrará el sistema de certificaciones, como lo hemos dicho en más de una oportunidad. A ello obedecen las indicaciones que esperamos sean aprobadas, sin perjuicio de que nuestra bancada votará favorablemente esta iniciativa en general”*.¹⁰

Diputado Ortiz: *“Quiero expresar en nombre de mi bancada y de quienes participamos en la Comisión de Hacienda, que vamos a votar favorablemente este proyecto de ley y deseamos que, después de este primer trámite constitucional, tenga un trámite legislativo rápido en el Senado de la República. Por consiguiente, sería necesario solicitar su urgencia, porque la iniciativa es beneficiosa para los trabajadores, porque permite bajar la cesantía”*¹¹

2. Principales Discusiones de la Cámara del Senado

Con fecha 27 de junio del año 2006, se da inicio al segundo trámite constitucional en la Cámara de Senadores.

Se desarrollaron distintas sesiones a las que fueron invitados organismos públicos y privados. Por parte del ejecutivo asistieron el Ministro del Trabajo y Previsión Social, el Subsecretario del Trabajo, el Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, el Director del Programa Chilecalifica, y miembros de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

⁹ Historia de la Ley N° 20.267. <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20267/HL20267.pdf>. Página 133

¹⁰ Historia de la Ley N° 20.267. <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20267/HL20267.pdf>. Página 132

¹¹ Historia de la Ley N° 20.267. <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20267/HL20267.pdf>. Página 134

Como invitados del sector privado participaron representantes de la Fundación Chile, la Cámara Chilena de la Construcción, la Central Autónoma de Trabajadores de Chile, la Central Unitaria de Trabajadores, la Asociación de Exportadores de Chile, la Unión Nacional de Trabajadores de Chile y de la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile.

Al igual que en la Cámara de Diputados estos actores expusieron sus puntos de vista respecto del proyecto de ley y respondieron a las consultas efectuadas por los miembros de las comisiones encargadas de revisar el proyecto. A continuación se exponen algunos de los puntos más significativos de la discusión.

Fundación Chile, como un organismo con vasta experiencia en la certificación de competencias laborales e iniciativas de desarrollo de capital humano, planteó una serie de observaciones y recomendaciones al proyecto de ley.

Una primera consideración apunta al esquema de financiamiento propuesto en la iniciativa. Desde su perspectiva, existen buenas razones para pensar que el sector empresarial tendrá pocos incentivos para invertir en el desarrollo de estándares, precisando que corresponde a una función más bien de carácter público.

Se señala además que debiera asegurarse que la institucionalidad sea percibida como una estructura sumamente efectiva, ágil y técnica, muy vinculada a lo que son los sectores del trabajo. A su juicio, esta iniciativa legal no se pronuncia con claridad respecto de cómo asegurar aquello.

Un tercer punto en discusión fue la relevancia de la relación que debe existir entre estas disposiciones y el “Sistema de Capacitación”. Desde su perspectiva, este punto no se observa con la nitidez necesaria en la normativa del proyecto.

En relación a la voluntariedad del *Sistema*, indican que es necesario que el certificador dé garantías a quien contrate al trabajador certificado. Además, no se debe

establecer una fórmula de certificación monopólica, de manera de permitir que los trabajadores tengan distintas alternativas para certificarse.

Por otra parte, se afirma que las certificaciones deben ser transferibles, es decir, que los estándares han de servir a diversos sectores. Así, entre otras cosas, los estándares de las empresas más avanzadas de cada sector harán posible que las menos avanzadas aumenten su capacidad.

Por último, respecto de la participación de las empresas más pequeñas, los representantes de la Fundación Chile reiteraron que debiera darse una dinámica de innovación en “*cascada*” que puede favorecer a las empresas menos desarrolladas. Este factor debe considerarse en el análisis de la iniciativa legal.

Otro de los organismos que intervino en estas discusiones fue **Cámara Chilena de la Construcción**. Se le realizaron distintas consultas relativas a la institucionalidad del *Sistema* y la participación del sector privado. Respondiendo a las inquietudes de los legisladores, el representante del organismo señala que los dos grandes pilares del SNCCCL son la voluntariedad y la participación del sector privado. En cuanto al proyecto de ley subraya, que en sus términos actuales, les genera ciertas aprehensiones. A su juicio, la iniciativa podría ser útil, en tanto se diera mayor participación a los sectores productivos, sin contemplar un aparataje burocrático tan grande.

Agrega que el establecimiento de una “Comisión” de carácter nacional es interesante, sólo desde el punto de vista de la “supervisión” y de una macro definición que permita que los “Comités Sectoriales” puedan trabajar en sus unidades de competencias laborales.

Sobre la discusión acerca de la voluntariedad, una interesante intervención es la que realiza un representante de la **Confederación de la Producción y del Comercio**. Este organismo aclara que la certificación no constituye una exigencia a los trabajadores, ya que sólo se le da la opción de someterse a la misma. En sentido, a su juicio, la certificación repercute a favor del trabajador y también del empleador, y no se convierte en una credencial que pueda implicar, al no tenerla, una barrera de entrada a un empleo. Más bien,

se transforma en una ventaja adicional del trabajador que, probablemente, favorecerá su contratación.

Frente a estas intervenciones el Director Nacional del SENCE y Subsecretario del Trabajo manifiestan la voluntad y apertura del Ejecutivo para analizar las inquietudes de los distintos actores involucrados en esta temática, de manera de perfeccionar el proyecto, alcanzando los máximos consensos posibles.

El 28 de Junio del año 2007 el ejecutivo, por medio del Subsecretario del trabajo, presenta las modificaciones al proyecto de ley inicial ante el Senado. En esta intervención señala que las principales modificaciones realizadas al proyecto son las siguientes:

La primera modificación se relaciona con la conformación tripartita de la “Comisión” del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Ésta estará integrada por representantes de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Educación, así como también por representantes de los sectores productivos y de los trabajadores. La participación de los trabajadores en dicha “Comisión”, estará integrada por un máximo de tres miembros designados por cada una de las centrales de trabajadores de mayor representatividad del país.

Una segunda modificación se vincula a la obligatoriedad de acreditarse bajo este *Sistema*. El proyecto a este respecto prescribe que las personas podrán, voluntariamente, solicitar la certificación de sus competencias laborales al SNCCL sin que ésta constituya obligación o requisito para desempeñar una determinada actividad económica u ocupacional. Se añade que ninguna entidad u organismo podrá ser obligado a acreditarse bajo este *Sistema* para efectos de certificar competencias laborales. Por otra parte, podrán existir otros mecanismos de certificación de competencias. Estos no necesariamente serán del ámbito público, sino que de carácter privado.

La tercera modificación refiere a los “Centros de Evaluación y Certificación” a los cuales el proyecto encarga la tarea de desarrollar, en su calidad de entidades ejecutoras

acreditadas, los respectivos procesos de evaluación y certificación de competencias laborales. Éstos serán concebidos como entes autónomos que no dependen de la “Comisión”. A juicio del Ejecutivo, lo óptimo sería una gestión centralizada a fin de ordenar las distintas instancias sectoriales que intervendrán en estos procesos. De ahí reside la importancia de la vinculación de estos “Centros de Evaluación y Certificación” con la “Comisión”: *“La experiencia en la materia así lo demuestra”* y se cita el trabajo que en este ámbito se encontraba desarrollando Fundación Chile.

La última modificación se vincula al financiamiento. Se señala que el patrimonio de la “Comisión” estará integrado por recursos asignados para estos fines en la Ley de Presupuestos del Sector Público, los que no podrán superar el 49% del gasto total de la “Comisión”. Estos recursos se destinarán para cofinanciar la compra, generación, actualización y validación de unidades de competencias laborales respecto de las cuales el sector privado contribuya, a lo menos, con un 10% del gasto. Asimismo, se establece que este patrimonio lo conforman los aportes de los sectores productivos participantes, efectuados a la “Comisión” en dinero o en especies preferentemente para comprar, generar, actualizar o validar unidades de competencias laborales, mediante convenios de colaboración o de cooperación. Finalmente, se explica que el mecanismo de cofinanciamiento público–privado está concebido para la etapa de implementación del *Sistema*, proyectándose al efecto un plazo de dos años. El aporte fiscal dará el impulso inicial y, con posterioridad, el SNCCL debería, idealmente, autofinanciarse.

A partir de estas modificaciones se abren nuevos debates en la Cámara de Senadores, que se vinculan principalmente a inhabilidades de los “Centros de Capacitación y Formación”, las facultades de los “Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación” y el financiamiento público.

En relación a los “Centros de Capacitación y Formación” se establece como propuesta que no podrán desempeñarse como “Centros Evaluadores” las instituciones que desarrollen actividades de capacitación o de formación, en conformidad con lo dispuesto en la ley N° 19.518, sobre Estatuto de Capacitación y Empleo, ni las instituciones reguladas en

la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, a excepción de las entidades de educación superior que renuncien a la función de capacitación establecida en la primera ley citada.

Esto permitirá que las universidades ejecuten la labor de certificación de competencias laborales, pero con la limitante de no poder efectuar tal certificación respecto de las personas egresadas de sus propios planteles.

Se plantea además una segunda propuesta que permite que los “Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación” actuar como nexo entre las empresas y los “Centros de Certificación de Competencias Laborales”. Sin embargo, se impone una limitante a esta facultad, cual es no poder destinar más de un 15% de tales fondos a un solo “Centro”. Esto permite evitar la conformación de posiciones monopólicas que distorsionen el funcionamiento del sistema.

Finalmente, se propone que el mayor gasto fiscal que signifique esta ley, desde su fecha de entrada en vigencia y hasta el día 31 de diciembre del año 2009, se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Atendiendo a las distintas propuestas, la Cámara del Senado vuelve a abrir un tercer trámite constitucional con fecha 4 de Diciembre del año 2007. En ese proceso la Cámara de Diputados revisa la propuesta y el 3 de Diciembre se aprueban las modificaciones planteadas por el Senado.

A continuación se hace una síntesis de las principales modificaciones realizadas en este proceso:

- Se agrega como objeto de este sistema el favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización.
- Se agrega un inciso final que consagra que ninguna entidad u organismo podrá ser obligado a acreditarse por el *Sistema* para efectos de certificar competencias laborales, pero en este último caso estas entidades no podrán optar a los mecanismos de financiamiento público establecidos en la presente ley. Es

voluntario, pero sólo si las personas se acogen a él pueden optar al subsidio establecido en la capacitación.

- Se establece que la “Comisión Nacional de Certificación”, que estará integrada por personeros del sector público, del sector privado y del mundo laboral -los trabajadores-, se constituye como un servicio público que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Se agrega además que las personas que participen deberán tener experiencia en estas tareas.
- Se refuerzan las obligaciones de confidencialidad de los antecedentes de la certificación de un trabajador.
- Se prohíbe cumplir las funciones de “Evaluador” a quienes se desempeñen en calidad de director, gerente, administrador o relator de las instituciones reguladas en la ley N° 19.518, sobre Estatuto de Capacitación y Empleo, o la hayan tenido dentro de los dos últimos años contados desde el término de su relación con ellas.
- Los “Centros” que tengan con las instituciones indicadas en el inciso primero, alguna de las relaciones descritas en los artículos 96, 97, 98, 99 y 100 de la ley N° 18.045, Título XV, del Mercado de Valores, no podrán evaluar o certificar a los egresados de dichas instituciones.
- Se permite que las universidades se desempeñen como “Evaluadores”, pero no pueden hacerlo respecto de sus propios capacitados.

El 25 De Junio del Año 2008 se Publica En El Diario Oficial La Ley. 20.267 que crea El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo. La versión oficial de la Ley se encuentra en el Anexo 2 de la tesis.

c) Análisis de la Discusión Parlamentaria

La revisión de la discusión parlamentaria permite comprender de qué manera los actores se involucraron en el proceso de discusión, cuáles fueron sus puntos de encuentro y desencuentro, sus intereses, y la capacidad de lograr que sus propuestas fuesen consideradas. Para profundizar en estos aspectos, a continuación se realiza un análisis de los actores involucrados, tomando en consideración lo que emerge o se hace evidente de los documentos expuestos. Se debe tener en cuenta que estos relatos y procesos representan el discurso oficial, teniendo además la limitación de proceder de una fuente secundaria.

En el siguiente capítulo se exploran las percepciones que trascienden a estos argumentos, ahondando en las apreciaciones globales del proceso, relatos no oficiales; y las disputas que anteceden a la promulgación de la ley.

Gremios Empresariales

Como se puede apreciar, los gremios empresariales estuvieron representados por las organizaciones de mayor relevancia del país. Al igual que en otros proyectos de ley, fueron capaces de trabajar coordinadamente, mostrando como principal fortaleza su capacidad organizativa y trayectoria en experiencias pilotos de certificación de competencias laborales.

El énfasis discursivo de sus relatos estuvo puesto en lograr una **mayor participación en el SNCCL e impedir que el Estado asumiera un rol protagónico**. Sus consignas se enfocaban sobre la necesidad de contar con una estructura liviana, flexible y poco burocrática, y en la que el accionar del Estado se limitara a cautelar la independencia de intereses y legalidad de los procesos. El rol del Estado debía orientarse hacia el principio de la regulación, asumiendo el SNCCL una naturaleza esencialmente privada.

No obstante lo anterior, este conglomerado planteó la necesidad de contar con mayor financiamiento público, sugiriendo aumentar el porcentaje de franquicia tributaria destinado para estos fines.

Variados son los argumentos planteados para hacer legítimas sus solicitudes. Uno de ellos hace referencia a los recursos privados involucrados en el *Sistema*. Se señala que el SNCCCL tiene una estructura mixta de financiamiento, en la que los fondos privados – provenientes del sector empresarial- representan el porcentaje mayoritario. Así, desde su perspectiva, parte importante de las decisiones de la organización debía ser asumida por los gremios empresariales.

Por otra parte, se señaló que, los proyectos pilotos y el análisis de diversas políticas sociales de fortalecimiento del capital humano, han puesto en evidencia la necesidad de contar con un sistema flexible, voluntario, liviano y poco burocrático. Este discurso fue esgrimido a lo largo de todo el proceso, siendo reafirmado por entidades técnicas especializadas en la temática.

Otro de los planteamientos se relaciona con la experiencia y capacidad demostrada por el gremio en el liderazgo de este tipo de proyectos. Se manifestó que el éxito de las experiencias privadas de certificación puestas en marcha por las confederaciones empresariales, constituyen un referente para el Sistema. Este grupo se concibe a sí mismo como un actor que ha adquirido gran conocimiento y *expertis* en la temática. Bajo este argumento, se sugirió que tanto las directrices iniciales, como las posteriores acciones de implementación, debían estar bajo su tutela.

Aun cuando los **recursos económicos** que el gremio aportará al *Sistema* son un importante mecanismo para hacer oír sus demandas, se distingue la utilización de otros recursos. Uno de ellos es el fuerte apoyo recibido por parte de los organismos técnicos de desarrollo de capital humano. La **legitimidad técnica del discurso** empresarial y su *expertis* en materia de desarrollo de capital humano, representa un recurso simbólico utilizado ampliamente durante la discusión.

Finalmente, se hace necesario mencionar que este grupo es considerado como un agente fundamental en la conformación del SNCCCL. Un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales no puede ser comprendido sin la participación del sector empresarial. Su presencia es una condición básica para su funcionamiento, de modo que el riesgo de que este grupo no se hiciera parte o no lo apoyara al *Sistema*, fue determinante para que sus demandas fuesen consideradas.

Organizaciones Sindicales

Las tres principales organizaciones sindicales del país -la Unión Nacional de Trabajadores, la Central Autónoma de Trabajadores y la Central Unitaria de Trabajadores- se hicieron parte de la discusión legislativa. En términos generales, sus intervenciones se limitan a destacar su **satisfacción con los fundamentos generales de la propuesta de SNCCL y a expresar su descontento hacia el grado de participación otorgado al gremio.**

Desde que se dio inicio a la discusión, este bloque hizo notar su disconformidad respecto de la participación otorgada a los trabajadores en el SNCCL. El consejo contemplaba inicialmente un solo cupo para estas asociaciones gremiales, lo que se tradujo en un amplio rechazo hacia la propuesta enviada.

Dos fueron los argumentos esgrimidos para apelar a esta decisión. Por una parte, se señaló que era necesario otorgar un grado de participación equivalente a los principales actores o agentes involucrados, es decir, se debía entregar igual participación a los gremios empresariales y las centrales de trabajadores. Por otra parte, se indicó que el proyecto de ley debía velar porque todas las visiones del gremio estuviesen representadas (en la actualidad, son tres las mayores organizaciones sindicales del país). Un aumento en los cupos permitiría que sus distintos puntos de vista fueran dados a conocer y se desarrollara una elección más democrática y participativa.

La exigencia de una mayor participación en el *Sistema* fue acogida por el parlamento y recibió apoyo de los distintos actores. En este sentido, se puede decir que el principal capital con que contaban los gremios de trabajadores era la solidez y legitimidad de su solicitud. Otro aspecto a mencionar es que este grupo, al igual que los empresarios, es un actor clave para el funcionamiento del SNCCL. La ausencia de los trabajadores en *Sistema* podría haber llevado a que el proyecto de ley y su posterior implementación no se hubiesen concretado.

Finalmente, aunque que no constituye una demanda al *Sistema* sino una crítica, otro de los aspectos señalados dice relación con los fundamentos de la propuesta. Se manifestó que el SNCCL refuerza la concepción de que el ser humano se encuentra al servicio de los procesos productivos. Si bien este punto fue señalado sólo por una de las organizaciones

sindicales y no constituyó un aspecto destacado en el debate, es una visión conceptual importante de ser considerada y discutida. Los llamados de atención a los fundamentos de la propuesta y sus implicancias al quehacer de los trabajadores, parecen ser aspectos ausentes en el debate.

Entidades de conocimiento especializado

Un tercer grupo de actores, de gran influencia en la toma de decisiones en el proceso legislativo de la ley que crea el SNCCL, fueron las entidades de conocimiento especializado. Estos organismos aportan una visión experta en materia de políticas públicas y desarrollo de capital humano.

En este caso, Instituto Libertad y Desarrollo, y Fundación Chile son las principales entidades de conocimiento especializado que se hicieron parte del debate. Dado que éstas no se plantean los mismos objetivos, es decir, aportan visiones y referencias desde distintos planos, no es posible analizarlas colectivamente.

El Instituto Libertad y Desarrollo es un centro de investigación que se preocupa de asuntos públicos de índole política, social y económica. Desde un enfoque liberal atiende temas de políticas públicas.

Dos fueron las principales preocupaciones aludidas en su discurso. Por una parte, reiteró la necesidad de que el *Sistema* fuese un real aporte al sector privado. En este sentido, señaló que la funcionalidad del SNCCL remite a la contribución que éste haga al sistema privado de producción y a su capacidad de atender a las demandas del sector.

En segundo término, se opuso a la naturaleza pública del *Sistema*, señalando que el SNCCL, comprendido como ente público, no permite que sea voluntario y abre la posibilidad de designación de cargos públicos por parte del poder ejecutivo. En estos planteamientos se evidencia el **sesgo liberal** de las propuestas, sustentando y apoyando así, las visiones empresariales anteriormente señaladas.

Fundación Chile, por su parte, es una institución de derecho privado, creada por el Gobierno de Chile y una corporación internacional. Su principal objetivo es introducir

innovaciones y desarrollar capital humano en Chile. Bajo este objetivo busca desarrollar iniciativas de certificación de competencias y apoyar el proyecto de ley que crea el SNCCL. Sus planteamientos refirieron esencialmente a **aspectos técnicos** de la institucionalidad.

Uno de sus principales cuestionamientos, dice relación con el vínculo que establecerá el SNCCL con el “Sistema de Capacitación”. Señalan que en la institucionalidad propuesta no se hace evidente éste vínculo, por lo que la capacidad del SNCCL para mejorar y desarrollar capital humano en Chile será reducida.

Por otra parte, enfatizó en la necesidad de que los estándares generados por el *Sistema* fueran transferibles entre los sectores. Este aspecto no es menor, ya que permitirá reducir los costos asociados a la definición de estándares y facilitar que las certificaciones de los trabajadores puedan ser utilizadas en distintos sectores.

Organismos de certificación, capacitación y entidades educativas

Si bien los organismos de certificación, capacitación y las entidades educativas no se hicieron parte del debate llevado a cabo en las dos cámaras del poder legislativo, sus intereses e injerencia en el SNCCL se hicieron visibles.

Tanto los Organismos Técnicos Intermediarios de Capacitación (OTIC), los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), como las entidades educativas asociadas a actividades de capacitación –principalmente las universidades-, tienen claros intereses sobre las nuevas oportunidades de negocio que conlleva el ejercicio de la evaluación y certificación de competencias que proporciona el SNCCL. En este sentido, cada una de las decisiones tomadas al respecto, afecta directamente sus capacidades de acción, sus nichos de negocio y, con ello, sus ganancias.

De manera de velar por la transparencia del *Sistema* y los procesos, se determinó que las entidades “Evaluadoras” no podrían ejercer paralelamente actividades de capacitación. No obstante, de acuerdo a las últimas modificaciones legislativas, los únicos organismos que podrán realizar ambas funciones serán las universidades. Otra modificación es la capacidad que tendrán los Organismos Técnicos Intermediarios de Capacitación (OTIC)

para actuar como nexo entre las empresas y los “Centros de Certificación de Competencias Laborales”.

Ambas decisiones llaman la atención, ya que de acuerdo a lo que se explicita en los documentos revisados, no se evidencia una clara justificación a estas determinaciones.

Así, de acuerdo a lo sucedido, vemos como ciertos grupos lograron ampliar su capacidad de acción, mientras que otro no se beneficia con las medidas finalmente acordadas en el proceso.

Frente a lo anterior, es posible especular acerca de algunos factores que incidieron en esta determinación. Por una parte, la legitimidad de las universidades como entidades formadoras jugó un papel importante. Por contrapartida, los constantes cuestionamiento a las prácticas y gestión de las OTEC, fueron antecedentes tomados en consideración para excluirlos de esta medida.

Por otra parte, es posible hipotetizar que tanto las universidades, como las OTIC fueron capaces de desarrollar un proceso de mediación o negociación interna con algunos parlamentarios o actores involucrados en el proyecto de ley. Como se verá más adelante, esto constituye una de las críticas que manifiestan algunos de los actores consultados.

Poder Ejecutivo

Los organismos de gobierno también constituyen un actor relevante en el proceso.

El accionar del poder ejecutivo en estas materias es complejo, y trata de resolver la tensión existente entre las políticas sociales, ajustes fiscales y prácticas de gobernanza, inherentes a todo ejercicio de poder. En este sentido, el ejercicio del poder no puede ser entendido como una simple la implementación de compromisos de gobierno, sino que conlleva, en todos los casos, su adecuación a las condiciones del entorno –social, cultural, económico- y, procesos de negociación y acuerdo con los distintos actores implicados en dichas políticas. No está de más mencionar que cada una de sus acciones se ve mediada por los intereses específicos y populares, recursos fiscales, y las lógicas y urgencias propias de la política.

Para atender a esta tensión, la estrategia del gobierno fue presentar una propuesta que cumpliera de mejor manera con los requerimientos de un ejercicio político. Por ello, la

propuesta enviada fue discutida al interior de los ministerios, buscando que ésta no presentara controversias entre sus agentes. Es decir, se presentó un proyecto de ley con claros lineamientos y bajo una postura única de gobierno.

Por otra parte, se debe destacar que con anterioridad al envío al Congreso, distintos actores fueron consultados acerca de la propuesta, de manera de que el proyecto fuese apoyado por quienes podrían llegar ser sus principales opositores.

En cuanto a la discusión técnica de la política, el órgano del Estado encargado de la propuesta fue Chilecalifica. Cumpliendo con su mandato, este organismo se ha hecho parte del diseño, negociación e implementación del proyecto de ley que crea el SNCCL. En una primera instancia se hizo partícipe de las experiencias piloto de certificación de competencias laborales llevadas a cabo durante los años '90. Durante este proceso adquirió algunos conocimientos contextuales y técnicos, que le permitieron tener una mirada clara acerca de los requerimientos y dificultades que implica la creación de un SNCCL en Chile. A partir de este ejercicio se desarrolló un proceso interno de negociación en el que participaron integrantes de los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía. En esta instancia se definen los énfasis y directrices de la propuesta. Finalmente, antes de dar a conocer la propuesta al poder legislativo, se convocó a un proceso de consulta a algunos de los actores involucrados en el Sistema. Por medio de ella, se buscó que la propuesta presentada integrara la visión de distintos actores, de manera de lograr una expedita aprobación en el parlamento.

Un segundo actor gubernamental clave en la discusión legislativa fue el Ministerio de Hacienda. Esta entidad buscó velar por el uso racional de los recursos públicos, el control del déficit fiscal y maximización de los beneficios sociales de la política. Bajo este precepto, Hacienda intencionó que el proyecto de ley enviado al Congreso fuese factible de ser implementado y resguardara los recursos presupuestarios fiscales disponibles. Desde la perspectiva del uso racional y control del gasto público, podemos ver el proyecto en discusión presenta tres grandes fortalezas: estructura de cofinanciamiento público- privado; tendencia al autofinanciamiento; y uso común de los recursos de capacitación y certificación. En este sentido, podemos decir que los objetivos buscados por este ministerio

se ven claramente plasmados en el proyecto de ley, siendo legitimados por la mayoría de los actores.

Poder Legislativo

Como todo proceso legislativo, el ejercicio de la acción parlamentaria se centró en la revisión del proyecto de ley, aprobando y desestimando distintos aspectos de la institucionalidad. El parlamento tiene como función el control de todos los actos del poder ejecutivo, y en este caso buscó que el SNCCL constituyese un aporte real al fortalecimiento de los actuales sistemas de formación y capacitación existentes en Chile, mejorando así las condiciones laborales de los trabajadores y la capacidad productiva de las empresas.

Durante el proceso se trabajó esencialmente sobre aspectos legales y constitucionales de la propuesta, velando por la defensa de todos los intereses puestos en juego, y para ello se llamó a los distintos actores a exponer sus visiones y sobre estas se discutió y emitió juicios.

Cabe señalar que las posiciones ideológicas, afinidades políticas y representatividad regional de los parlamentarios, nunca están ausentes en este tipo de procesos. Las visiones de Estado y accionar de los empresarios en el *Sistema* siempre constituyen temas relevantes y controversiales. En este caso, aun cuando hubo algunos parlamentarios que intentaron instalar la temática, se evidencia que ésta no representó el eje principal de la discusión. El **debate se centró, más bien, en aspectos técnicos de la institucionalidad**, lográndose gran consenso y apoyo a las líneas generales de la propuesta enviada por el ejecutivo. Temáticas como la representatividad de los trabajadores en el *Sistema*, la participación de las entidades de evaluación y los mecanismos de financiamiento, fueron los principales ejes de revisión y discusión.

Cuadro de síntesis del análisis.

Actores	Interés en el proyecto que crea el SNCCL	Problemas percibidos en el proyecto	Interés en la discusión legislativa	Recursos	Poder	Logros
Empresarios	<p>Generar un sistema que permita definir, identificar y desarrollar competencias laborales de sus trabajadores, de manera de aumentar la productividad de las empresas.</p>	<p>La propuesta presenta un fuerte énfasis estatal.</p> <p>La estructura del SNCCL propuesta es poco liviana, poco flexible, y burocrática.</p> <p>La participación de las empresas en el SNCCL es reducida.</p> <p>El financiamiento otorgado por el Estado es insuficiente.</p> <p>El proyecto de ley que crea el SNCCL no da garantías para el trabajador tenga vías alternativas para certificarse.</p>	<p>Lograr que el Estado asuma un rol en el que se cautele por la independencia de intereses y legalidad de los procesos en el SNCCL.</p> <p>Lograr que los empresarios tengan mayor participación y capacidad de decisión en el SNCCL.</p> <p>Lograr que el SNCCL reciba mayor financiamiento público, específicamente un aumento en el porcentaje de franquicia tributaria destinada para la certificación.</p> <p>Lograr que el SNCCL sea voluntario.</p>	<p>Aporta el 51% de los recursos económicos del SNCCL.</p> <p>Cuenta con vasta experiencia en certificación de competencias laborales.</p> <p>Cuenta con el apoyo de distintos organismos técnicos vinculados a las políticas públicas y desarrollo de capital humano.</p>	<p>En el caso que el gremio no participe, el SNCCL no recibe el financiamiento privado comprometido por los empresarios.</p> <p>La legitimidad del SNCCL se sustenta en la participación de los empresarios en el proceso de definición y levantamiento de competencias laborales.</p>	<p>Desarrollo de un sistema de naturaleza público-privada.</p> <p>La generación de un sistema que cumple con la mayoría de los atributos exigidos por el gremio: estructura liviana, flexible y poco burocrática.</p> <p>La certificación de competencias laborales en el SNCCL, será voluntaria, es decir, podrán existir sistemas paralelos de certificación.</p>

Actores	Interés en el proyecto que crea el SNCCL	Problemas percibidos en el proyecto	Interés en la discusión legislativa	Recursos	Poder	Logros
Sindicatos	<p>Generar un sistema que permita definir, identificar y desarrollar competencias laborales de los trabajadores, de manera de contar con un referente que acredite sus competencias y con ello mejorar sus condiciones laborales y acceder a mayores niveles de cualificación.</p>	<p>La participación de los trabajadores en el consejo directivo del SNCCL es reducida.</p> <p>El proyecto que crea el SNCCL se sustenta en la concepción del ser humano al servicio de los procesos productivos.</p>	<p>Lograr que los gremios sindicales tengan mayor representatividad en el consejo directivo del SNCCL. Aumento de 1 a 3 cupos.</p>	<p>Cuenta con el apoyo de distintos los distintos actores involucrados en el proceso de discusión de la ley que crea el SNCCL.</p>	<p>La legitimidad del SNCCL se sustenta en la participación de los trabajadores en el proceso de definición y levantamiento de competencias laborales.</p>	<p>Aumento de 1 a 3 cupos para los trabajadores en consejo directivo del SNCCL.</p>
Fundación Chile	<p>Constituirse como un agente relevante en el desarrollo de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales en Chile, ganando así legitimidad en el entorno.</p> <p>A partir de la generación del SNCCL desarrollar nuevos negocios vinculados al desarrollo de capital humano.</p>	<p>La estructura del SNCCL propuesta es poco liviana, poco flexible, y burocrática.</p> <p>El sistema propuesto no formula de manera clara su articulación con el Sistema de capacitación.</p> <p>El proyecto de ley que crea el SNCCL no da garantías para el trabajador tenga vías alternativas para certificarse.</p> <p>En el proyecto no se establece con claridad la transferibilidad de los estándares de competencias.</p>	<p>Dado que Fundación Chile fue uno de los principales agentes impulsores de la generación de un SNCCL, busca que la iniciativa sea aprobada y discutida bajo criterios técnicos en el parlamento.</p> <p>Lograr que sus propuestas sean escuchadas y aprobadas en el parlamento de manera de ganar legitimidad y constituirse así como el principal referente en materia de desarrollo de capital humano en Chile.</p>	<p>Cuenta con vasta experiencia en certificación de competencias laborales, lo que le da legitimidad a sus propuestas.</p>	<p>La legitimidad del SNCCL no sólo se funda en la participación de los actores directamente involucrados, sino que también en su consistencia técnica y capacidad de resolver las problemáticas planteadas.</p>	<p>La generación de un sistema que cumple con la mayoría de los atributos exigidos: estructura liviana, flexible y poco burocrática.</p> <p>Se corrigen algunas formulaciones respecto de la articulación entre el SNCCL y el Sistema de capacitación y perfeccionamiento.</p> <p>La certificación de competencias laborales en el SNCCL, será voluntaria, es decir, podrán existir sistemas paralelos de certificación.</p>

Actores	Interés en el proyecto que crea el SNCCL	Problemas percibidos en el proyecto	Interés en la discusión legislativa	Recursos	Poder	Logros
Universidades	Constituirse como el principal agente evaluador del SNCCL, abriendo la posibilidad de nuevos negocios.	El proyecto de ley no posibilita que las entidades de evaluadoras sean a su vez entidades de capacitación. Esto limita la capacidad de acción de las universidades.	Lograr que las entidades que ejercen la función de capacitación puedan ser parte de los procesos de evaluación.	Legitimidad en el campo formativo y de capacitación. Vínculos con equipos técnicos de gobierno y legislativos.	Capacidad de percusión a los parlamentarios y gobierno dada su legitimidad académica y técnica.	Constituirse como el único agente capaz de desarrollar acciones de evaluación y capacitación.
OTEC-OTIC	Constituirse como el principal agente evaluador y certificador del SNCCL, abriendo la posibilidad a nuevos negocios.	El proyecto de ley no posibilita que las entidades de evaluadoras sean a su vez entidades de capacitación. Tampoco se permite la intermediación laboral.	Lograr que las entidades que ejercen la función de capacitación o intermediación laboral puedan ser parte de los procesos.	Conocimiento en el campo de intermediación laboral y capacitación. Vínculos con grupos empresariales.	Capacidad de percusión a los parlamentarios dada su conocimiento en materia intermediación laboral y capacitación.	OTEC no logra acceder a sus requerimientos. OTIC podrán actuar como nexo entre las empresas y los Centros de Certificación
Poder Ejecutivo	Cumplir con los compromisos de gobierno. Desarrollar un sistema de protección social que promueva el desarrollo de capital humano en Chile, mejorando así la productividad del país. Lograr que la opinión pública evidencie avances en el desarrollo de capital humano en Chile.	Dificultad para desarrollar un sistema que mejore el desarrollo de capital humano y a su vez se resguarden la racionalidad económica de los recursos públicos. No existe satisfacción entre los actores respecto de la propuesta. Dificultad para instalar la discusión en el parlamento y lograr así su rápida aprobación.	Lograr consenso entre los actores involucrados en la propuesta. Lograr que los parlamentarios consideren la necesidad y urgencia de crear el SNCCL y facilitando la rápida aprobación de la propuesta. Lograr que la ley resguarde el uso eficiente de los recursos públicos.	Cuenta con equipos con capacidad técnica para desarrollar y discutir las modificaciones de la ley. Cuenta con los recursos financieros que permitan implementar el SNCCL. Ha desarrollado múltiples experiencias pilotos. Cuenta con conocimiento técnico.	Escuchar, atender o desestimar los requerimientos de los distintos actores. Cuenta el mandato para enviar la propuesta al parlamento y definir sus modificaciones.	Aprobación de una ley que satisface las necesidades y requerimientos de la mayoría de los actores involucrados. Constitución de un sistema que resguarda el uso de recursos públicos. Bajo el gobierno de M. Bachelet se crea la ley SNCCL.
Parlamentarios	Desarrollar un sistema de protección social que promueva el desarrollo de capital humano en Chile. Controlar el accionar del ejecutivo.	No existe satisfacción entre los actores respecto de la propuesta enviada por el ejecutivo.	Lograr consenso entre los actores involucrados en la propuesta. Lograr que la ley resguarde el uso eficiente de los recursos públicos.	Cuenta con asesores técnicos que revisan la propuesta de ley.	Capacidad para aprobar la ley que crea el SNCCL. Escuchar, atender o desestimar los requerimientos de los distintos actores.	Aprobación de una ley que satisface los requerimientos de la mayoría de los actores. Constitución de un sistema que resguarda el uso de recursos públicos.

Capítulo 3: Relatos y Percepciones de los Actores Involucrados.

En el siguiente capítulo se analizan las percepciones de distintos actores involucrados en el proceso de diseño de la ley de Certificación de Competencias Laborales. Los relatos que se muestran a continuación dan cuenta de las percepciones que estos actores tienen respecto del proceso de configuración de la ley, las características que asumió la discusión, y las principales observaciones y críticas que desde su perspectiva pueden afectar a la posterior implementación de esta política.

Es necesario señalar que algunos de estos actores actualmente no representan la voz oficial de los organismos a los que se alude, sin embargo, constituyeron actores claves durante el largo proceso de definición y discusión del proyecto.

Por otra parte, se debe subrayar que las referencias argumentativas que se presentan son extractos de discursos mayores, por lo tanto, la organización de las referencias deben ser leídas como un proceso analítico desarrollado por la investigadora que busca encontrar ejes discursivos en torno a los cuales los actores esgrimen sus visiones y definen sus posturas. Esto implicó encontrar visiones comunes y contraposiciones que permitieran dar cuenta de las representaciones sobre un mismo objeto.

a) Relatos acerca del origen de la propuesta

La configuración de un SNCCL desde la perspectiva de los actores consultados tiene distintos orígenes, sin embargo, a partir de lo descrito es posible identificar algunos hitos relevantes ayudan a comprender cómo se instala la necesidad de certificar conocimientos, habilidades y actitudes de los trabajadores en Chile.

La primera aproximación en Chile a la certificación de competencias laborales fue desarrollada hace casi cuarenta años. Como lo señala un representante de la CPC, durante los años 60' se comienzan a efectuar las primeras iniciativas de certificación de

competencias impulsadas por el sector privado. En esa década, empresas vinculadas al sector minero desarrollan actividades de certificación de competencias atendiendo a las exigencias que les imponía el mercado internacional:

Bobic, P: “Yo creo que la más antigua era en el sector de la minería que, por ser una actividad tan específica, tan tecnificada, ellos decidieron certificar las competencias de las personas que tenían talentos especiales y que se sabía que tenían destrezas especiales para las actividades que desarrollaban. Eso se viene desarrollando desde los años 60”.

Como necesidad de política pública la iniciativa aparece varias décadas después con la vuelta de la democracia a Chile. Durante los últimos años de la década de los 80' y principios de los 90' algunos expertos vinculados al sistema político discuten acerca de la posibilidad de instalar un sistema de desarrollo de capital humano. Se busca reproducir discusiones que se estaban desarrollando a nivel mundial en torno a la temática.

Concretamente, esta iniciativa aparece como una alternativa de respuesta a los problemas de desempleo y productividad apremiantes en esos momentos para el país. La certificación de competencias emerge como uno de los componentes de un sistema mayor, el desarrollo de capital humano, sin embargo, dada la estructura y las condiciones sociales y económicas en las que se encontraba Chile no fue posible desarrollar un sistema integrado que involucrara dicha dimensión. Hernán Araneda, perteneciente a Fundación Chile relata al respecto:

Araneda, H: “Había una preocupación desde principios de los 90' con el tema de la empleabilidad juvenil. Incluso cuando la Concertación estaba armando su primer programa de gobierno, entre el '88 y el '90, se pensó en cómo articular un Sistema de Recursos Humanos. Una persona muy clave en ese tiempo fue Mario Marcel, que diseñó el Programa Chile Joven, que fue un programa muy innovador en Latinoamérica de inserción laboral de jóvenes. Mario vio que fuera de Chile, en Inglaterra había una reforma muy fuerte de productividad de recursos humanos, que tenía tres componentes. Uno era la Certificación de Recursos Humanos en empresas; otro era la Certificación de Competencias Laborales; y un tercero era un Sistema Acreditación de la Oferta de Formación, sobre todo de capacitación laboral. Llegó esta especie de visión sistémica, y

lo que se vio en ese momento era que ese era un sistema muy sofisticado para lo que podía Chile hacer en ese momento. Lo que se vio era que Chile necesitaba un programa como Chile Joven, que era un sistema innovador de intermediación y quedó como en remojo”.

Una vez asentada la democracia, al finalizar la década de los 90’ Fundación Chile comienza a desarrollar una iniciativa de desarrollo de capital humano enfocada específicamente a la certificación de competencias laborales. Esta organización establece vínculos con el sector productivo buscando congregarse a distintos gremios y realizar los primeros proyectos pilotos de certificación y levantamiento de estándares.

Desde la visión de la fundación, la importancia de estos proyectos radica en la rigurosidad metodológica y legitimación institucional a nivel de los actores. A juicio de Hernán Araneda, esta iniciativa fue clave para el posterior desarrollo de la propuesta de ley, ya que puso por primera vez a distintos actores gremiales en diálogo. Esto dio legitimidad a los procesos puestos en marcha.

Siguiendo su línea de argumentación, un factor clave de éxito en este proceso es el *espacio en el que se articulan los actores*. El espacio en el que se desarrollaron estas instancias se vuelve legítimo para las partes involucradas dadas las características de la organización que convoca a los actores, un organismo del “tercer sector”¹². Este organismo adquiere legitimidad no sólo por sus capacidades técnicas y/o metodológicas, sino que se sustenta esencialmente en las representaciones del sector empresarial respecto de la incapacidad de acción y articulación del Estado en estas materias:

Araneda, H: *“La Fundación congregó a algunos actores. Éste fue un proyecto que requería articulación, y la Fundación tiene una serie de atributos como institución que le permiten hacer ese trabajo con cierta facilidad. Tiene la particularidad de articular actores, hacer conducción metodológica y hacer proyectos con cierta legitimidad, con “good Hill” institucional. Nosotros congregamos a sectores gremiales. Por otro lado,*

¹² Se llama a organismo del tercer sector a una entidad de carácter privado, con fines y objetivos sociales definidos por sus integrantes, creada independientemente de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de los organismos internacionales.

desde el punto de vista de la economía política esta cuestión no la iban a hacer los privados solos, ni el Estado solo. Eso es algo que a la Fundación le pasa mucho. Hay cosas que son bienes públicos y que se tiene que generar los incentivos para que los privados lo hagan. Como no pueden apropiarse de los beneficios, más bien pierden, se justifica establecer un trabajo en red, que alguien articule. Por otra parte, por razones te diría que de sensibilidad política o de suspicacia, se decía que esto no podía venir desde el Estado. O sea, que el Estado convocara un Sistema de Competencias Laborales para la mayoría de los empresarios era un sistema que iba a introducir una mayor rigidez al mercado del trabajo. Iba a traducirse en un mercado del trabajo más regulado, con negociaciones de sueldo, como ocurre en otros países, como por ejemplo en Francia.

Al principio era un proyecto con un perfil bajo, bien técnico, nadie se imaginaba lo que iba a pasar. Bueno, al poco rato me di cuenta que esta cuestión resultaba, pero que requería un desarrollo gigantesco para verificar sus beneficios. Necesitabas que la marca se instalara, que tuviera credibilidad y lograr afectar efectivamente la dinámica del trabajo”

Una vez articulados los actores, Fundación Chile busca consolidar la propuesta a través de la ampliación de los proyectos pilotos. Para ello postula a fondos públicos que, en una primera instancia, son otorgados por la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. Esta expansión implicó la constitución de un directorio compuesto, tanto por actores de mundo privado, como del Estado, estableciéndose la **necesidad de institucionalizar** la propuesta de certificación. Entre sus miembros se cuenta con el Ministro del Trabajo, representantes del Ministerio de Educación y el Presidente de la CPC.

La institucionalización conllevaba no sólo acceder a mayor financiamiento sino que, fundamentalmente, convencer a otros actores acerca de la importancia de un “Sistema de Certificación Nacional”. Es por ello que interlocutores de la Fundación se reúnen con personeros del Banco Mundial buscando obtener su apoyo. Según lo relatado dos fueron los elementos que facilitaron el financiamiento del BID¹³: por una parte, la masificación de

¹³ Es importante señalar que en esta fase el programa fue financiado por el Banco Mundial.

sistemas asociadas a las competencias laborales a nivel mundial y; por otra, la previa existencia del Programa Chilecalifica, que tenía como objetivo instalar las bases para la conformación de un Sistema de Formación Permanente.

Araneda, H: *“...fui a Estados Unidos y conversé con la gente del BID y del Banco Mundial, y me enteré allá que estaban financiando temas no tocados en la reforma de los 90’, como la educación de adultos y la educación técnica secundaria. Le sugerí al Banco Mundial que nos vinieran a ver y conversáramos este asunto, porque esto también tenía que ver con formación. Bueno, ese era el Programa Chilecalifica, donde había una decisión muy fuerte desde Educación. El Banco Mundial presionó para que el programa ampliara su espectro y además presionó para que participara la demanda laboral, el mundo productivo. Lo que hizo el Banco fue muy astuto y dijo: bueno, como hay un avance a través de este proyecto, escalémoslo. Se entendió la lógica de esta cuestión y como había varios proyectos de este tipo en otros países del mundo se produjo una sincronía con el banco. La idea era que esta cuestión se escalara a más sectores -experiencias demostrativas, las llamábamos nosotros-, y a más trabajadores”.*

Como relata Araneda, el Banco Mundial accede a financiar la propuesta, estableciendo algunas condiciones. La principal consideración es que Chilecalifica, como organismo gubernamental, debía hacerse cargo de la propuesta, incorporando dentro de sus líneas de trabajo la certificación de competencias laborales. Chilecalifica debió integrar de manera más activa a organismos vinculados directamente con el mundo del trabajo y la productividad nacional. Es así como, el Ministerio del Trabajo y Economía comienzan a ser parte fundamental de la iniciativa. Específicamente, en materia de certificación, las nuevas experiencias demostrativas estuvieron a cargo del Ministerio del Trabajo a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo-SENCE. Este constituye un punto de inflexión de la política, ya que abre los primeros debates institucionales respecto de la participación del Estado y delimita algunas de las características y alcances del SNCCL que posteriormente se constituirá. Un antiguo asesor de SENCE cuenta su visión sobre la decisión:

Castillo, R: *“En el proceso de negociación estuvieron el Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, que fue quien financió el programa. Ellos dijeron que éste no era un tema educacional, y que había que meter a otros actores. Ahí se les empezó a complicar la cosa al MINEDUC, porque había que meter a otros actores. Los otros actores que había que meter eran el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Economía, porque tenían la relación con los empresarios y con el mundo de la producción. El Ministerio del Trabajo porque tiene la relación con los trabajadores. Este tema de las competencias lo radicaron en el mundo del trabajo”.*

Con la instalación del nuevo proyecto en Chilecalifica se comienzan a desarrollar distintas experiencias que hicieron relevar la importancia de la certificación competencias laborales. Un hito importante que dio pié al diseño de la propuesta de ley, fue la participación activa del Estado a través un programa social “Cero Falta”:

Araneda, H: *“Otro tema interesante que pasó en esa época en el 2002, era que estábamos saliendo de la recesión. En ese momento el Estado dijo a través de Ministerio de Trabajo que quería probar en ciertas poblaciones la resolución de coyunturas difíciles de empleo y se apoyó la certificación de trabajadores de electricidad. Fue importante porque el Estado se empezó a meter más. Cuando el Banco Mundial dijo este proyecto hay que meterlo acá, inicialmente no metía al Ministerio del Trabajo, lo metía por un lado muy raro, por el lado de los oficios. De los oficios porque incorporaba nivelaciones de estudio, los programas que hace el SENCE. Era como bien lateral. Con este programa (Cero Falta) se instaló SENCE en el centro del programa Chilecalifica. Eso fue intencionado y ahí me di cuenta de que si a esto no se le metía más plata la cuestión se moría”*

Para los distintos actores el liderazgo del Ministerio del Trabajo en la certificación de competencias fue evidente, señalándose que si bien se contó con el apoyo de los Ministerios de Educación y Economía, la elaboración de la propuesta estuvo principalmente a cargo del Ministerio del Trabajo a través de SENCE.

Concha, C: *“Bueno, el liderazgo de esto lo tomó el Ministerio del Trabajo. Yo diría que el Chilecalifica tuvo más bien una participación secundaria y no en el día a día de la preparación del proyecto de ley. El protagonismo lo tuvo el gabinete del Ministerio del*

Trabajo y la base fue esta experiencia de certificación de competencias laborales, en el que habían participado el Ministerio del Trabajo y la Fundación Chile, ahí hay dos actores. En primer lugar, el gabinete del Ministerio del Trabajo, encargado de preparar esto; la Fundación Chile; y en un nivel más secundario, Chilecalifica, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Educación”.

b) Relatos acerca de la definición de los fundamentos, y orientaciones de la propuesta

Con el Ministerio del Trabajo liderando la elaboración de la propuesta, comienzan a debatirse distintos aspectos que enmarcaran la configuración de un “Sistema de Certificación”. En primer término, es necesario señalar que la certificación de competencias laborales busca resolver una falla de mercado. Esta falla se relaciona con la asimetría de información que existe entre quienes demandan y ofertan trabajo. La justificación e implicancias de esta falla de mercado fue ampliamente desarrollada por Spencer en la teoría económica Market Signety. Éste representa el principio fundacional de la certificación de competencias laborales, sin embargo, la instalación de sistemas nacionales de desarrollo de recursos humanos no sólo buscan dar solución a dicha problemática, sino que también, busca resolver problemas relativos al diálogo entre el sistema educativo y mundo laboral, y fortalecer y apoyar sistemas de formación permanente o formación a lo largo de la vida.

Éste fue una de los primeros debates que según los actores enfrentó la propuesta ley. Chilecalifica como un organismo tripartito en el que se articulan el Ministerio de Trabajo, Economía y Educación, desarrolló distintas instancias de diálogo entre los tres ministerios. Se conformaron mesas de trabajo que buscaban debatir acerca de los fundamentos y orientaciones de la propuesta de ley. En estas instancias se hizo evidente la *existencia de dos posturas con fundamentos y énfasis distintos*.

Por una parte, la visión del Ministerio de Educación planteaba que la certificación de competencias laborales debía apoyar el desarrollo curricular, y con ello ordenar el sistema educativo. Uno de sus argumentos era que los distintos sistemas internacionales estaban guiados por este principio, conformando sistemas de cualificación más amplios que los sistemas de certificación. Desde la perspectiva de Carlos Concha, la instalación de la

certificación competencias como único accionar del *Sistema* no genera los mecanismos de incentivos suficientes para su mantención en el tiempo.

Concha, C: *“Tienen que haber mecanismos de incentivos directos e indirectos para que los trabajadores sientan que es útil certificarse. Las empresas de primera línea, las exportadoras, son empresas que ya están certificadas y que tienen sus propios sistemas de aseguramiento de la calidad. Entonces, para masificar un sistema de evaluación y certificación de competencias tú no puedes sólo evaluar y certificar competencias, porque eso no es atractivo ni para los trabajadores, ni para los empleadores. Además, los sistemas anglo, habían evolucionado como sistemas de certificación de competencias para articularse bien con los sistemas de formación, con los sistemas de educación. Los marcos de cualificaciones que surgieron en esos países, no eran más para fines laborales, eran marcos de cualificaciones, de desempeños de las personas, algunas de las cuales eran para el nivel escolar y otras técnicas. Ordenaban el conjunto del sistema, tanto el laboral como el técnico y el sistema educacional...el sistema educativo (chileno) no reconoce el sistema de competencias, no lo inscribe dentro de sus registros, no está conectado con los certificados, títulos y grados del sistema formal. Por lo tanto, había una necesidad de vincularlo más con el sistema formal, y para vincularlo no era suficiente la certificación de competencias”... “Había que meterse en el tema del reconocimiento de aprendizajes, la traducción entre competencia y cualificación, las posibilidades de armar itinerarios de formación, modularizar el sistema de formación, o sea que las personas pudieran sobre la base de los reconocimientos ir avanzando. Había buenas propuestas para enriquecer este sistema”*

Para el Ministerio del Trabajo, la certificación de competencias no constituía un tema referido al ámbito educativo, sino que su principal aporte era ordenar y transparentar el mercado del trabajo. Según sus argumentos la evidencia muestra que hay porcentaje muy alto de la población que no ha finalizado la educación básica y secundaria, por lo tanto se desconocen sus calificaciones. Asumiendo esta incapacidad de la estructura social, un sistema de certificación debía principalmente cerrar las brechas y ayudar a que los trabajadores demostrasen lo que efectivamente saben hacer. La principal orientación del *Sistema* debía estar centrada en la visibilización de las competencias de los trabajadores.

Castillo, R: *“La base de la discusión fue que el tema de certificación de competencias laborales no era un tema educacional, sino que un tema que permite ordenar y transparentar la operación del mercado del trabajo. Uno no tiene que mirarlo como un tema desde la enseñanza, sino que como la legitimación de las personas en el mundo del trabajo. Por lo tanto lo que nos interesa es apuntar a la brecha que hay hoy en el sistema del trabajo, más que generar un sistema de enseñanza, o un modelo para los liceos técnicos o para los centros de formación técnica. Aquí el diagnóstico es el siguiente, tenemos un 50% o más de la población adulta que no ha terminado la enseñanza secundaria, tenemos un 50% de la población que es analfabeta funcionalmente, no sabe leer, no realizar una suma básica y no sabe respetar instrucción. Lo que hay que hacer es cerrar esa brecha porque eso es lo que hay fortalecer hoy en día. Hoy tenemos un requerimiento de personas con más calificación y con distintas calificaciones, y uno de los problemas centrales es que no sabemos cuál es la cualificación de la gente. Si tienes 1000 albañiles, no tienes ninguna posibilidad de discriminar cuál es mejor y cuál es peor- esos albañiles no tienen la educación básica y no la van a tener, por mucho que hayan programas de nivelación. El punto es cómo le ayudamos a la empresa a discriminar cuáles son aquellos albañiles que saben y los que no saben, y ayudarlos a ellos a demostrar lo que saben hacer en su puesto de trabajo. Eso es lo que hay detrás de la idea de SENCE y de Hacienda para el Sistema de Competencias Laborales. La cosa no es el curriculum, ojala pudiera articularse, pero ese no es el problema central. Lo central es cómo las competencias de la gente que está en el mundo laboral puedan visibilizarse”.*

Para contrarrestar la propuesta de los representantes del Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo, apeló a que el sistema educativo chileno está fundamentado en el modelo francés, que se basa en la regulación del Estado y consenso de los actores. Sin embargo, las dinámicas que articulan los sistemas laborales en Chile son el libre mercado y por lo tanto no era posible articular un sistema como el planteado.

Castillo, R: *“Esto está muy metido en el modelo chileno, donde el Estado está metido en los sistemas educacionales entregando insumos...esta visión está muy contrapuesta a como opera el mundo del trabajo acá en Chile. Tenemos una estructura de enseñanza que está anclada en el modelo francés, y una base económica que está en el*

modelo de libre mercado absoluto. Esto es bien contrastante, porque en Francia opera así porque tienes gremios y sindicatos fuertes que negocian, que articulan, que tienen planes a 5 ó 10 años. Funciona por un carril y el mercado opera abajo, acá el mercado es todo. Es difícil pensar así cuando el mercado opera todo”.

Según lo relatado por los distintos actores, la visión del Ministerio del Trabajo se sobrepuso a la visión del Ministerio de Educación, optándose finalmente por una propuesta a cargo de SENCE.

Los actores consultados tienen distintas visiones respecto a los criterios y hechos que conllevaron a tomar esa decisión, sin embargo, es posible identificar consideraciones similares en lo expuesto por cada uno.

Desde la mirada de un antiguo asesor del Ministerio del Trabajo, el liderazgo asumido por el Ministerio del Trabajo responde a que, en la práctica, la única iniciativa vinculada a la certificación de competencias fue la desarrollada por SENCE y Fundación Chile, lo que le otorgaba jerarquía a este ministerio en la materia.

Castillo, R: *“Lo que pasó en la práctica fue que eso nunca se plasmó, salvo esas comisiones que operábamos y que teníamos buena onda, pero que quedaron trancadas. Al final, lo único que hubo concreto en el modelo piloto que se trabajó entre Fundación Chile y SENCE para levantar los estándares en distintas industrias”.*

Para Hernán Araneda la decisión se sustenta más bien en un hecho político. Desde su perspectiva, el Ministerio del Trabajo basó su argumentación en la dificultad que traía consigo instalar un sistema más complejo. Esto implicaba desarrollar acuerdos políticos que no encontrarían apoyo inmediato.

Araneda, H: *“... La ley de competencias se decidió que fuera por la vía del Ministerio del Trabajo. En algún momento hubo la presión desde el Ministerio de Educación para que se hiciera una ley mixta y que de una vez regulara todo. El Ministerio del Trabajo no quiso, y en mi opinión, con buenos argumentos. El argumento era que esa*

ley no iba a salir nunca porque era un Sistema más complejo, que requiere acuerdos, con escasísima masa crítica”.

En la misma línea de argumentación, representantes del mundo de la educación también señalan que la conducción de la propuesta por parte de Ministerio del Trabajo se debió a motivos de naturaleza política.

Un primer motivo dice relación con los *tiempos políticos*. Según lo señalado por Carlos Concha, el Ministro del Trabajo de ese entonces tenía apuro en que la propuesta se presentara a discusión legislativa, lo que llevo a que la iniciativa se expusiera sin una discusión más amplia al respecto.

Una segunda razón fue *la incapacidad de los ministros de comprender la vinculación de los sistemas de certificación y el mundo del trabajo*. Ampliar la mirada en esta perspectiva implicaba complejizar la discusión y con ello la propuesta.

Finalmente, una tercera razón a juicio de Concha fue el *grado de dedicación de los distintos ministerios en la propuesta*. Desde su perspectiva, el Ministerio del Trabajo realizó distintas experiencias demostrativas que eran base de la propuesta, en este sentido, se consideró que la iniciativa era competencia de este ministerio. Asumiendo que esta labor estuvo a cargo del Ministerio de Trabajo, el Ministro de Educación del momento no quiso entrar con conflicto, ni intervenir en la materia.

Concha, C. *“Uno era el apuro del Ministro Solari de que el proyecto de ley entrara al Congreso. Eso era parte del check list, y se estaba chequeando de si la promesa del presidente se cumplía o no. Había plazos de entrada del proyecto y así se cerró la discusión. Y en la discusión parlamentaria no había cabida para la discusión con otros actores del mundo de la educación. Entró desde trabajo y a la comisión de trabajo del parlamento, y ahí no hubo invitación a otros actores que no fueran del mundo del trabajo. Esa fue una razón, hubo un apuro político de presentar el proyecto.*

Una segunda impresión, es que los ministros no lograron entender las conexiones entre educación y el sistema de certificación. Bueno, eso es claro, los ministros no tienen tiempo para entender todo.

Tengo una tercera impresión, que es más oculta. Creo que ningún ministro que no fuera el de trabajo se preocupó mucho de esto. Como las experiencias las llevó Trabajo, como la discusión del proyecto de ley la llevó Trabajo, no iba a ir el Ministro de Educación -en ese tiempo era Bitar-, a ponerle peros a un proyecto de ley que estaba a cargo de otro ministro. Las relaciones entre los ministros se cuidaban tanto como para no entrar en conflicto en áreas o ámbitos que son de la competencia del otro. No obstante, desde mi punto de vista, hubo varias presentaciones desde el punto de vista educacional, de sus alcances. Bitar no quiso entrar en conflicto con el ministro Solari, porque Solari estaba apurado y yo creo que establecieron un acuerdo tácito de no intervenir en áreas que se consideraban de la competencia del otro ministro. Creo que eso también influyó... yo tengo dudas de que los ministros hayan entendido los alcances de esto, porque es un tema más bien complejo, porque hay que imaginarse qué es un itinerario o un mecanismo de reconocimiento de aprendizaje, y la relación entre un sistema de competencias y educacional. Porque si abrimos las definiciones de competencias laborales, y ordenamos las competencias educacionales con las del sector productivo, tiene alcances muy fuertes sobre el sistema de formación: respecto de los niveles de formación, respecto de las capacidades de cada nivel, sobre el ordenamiento de la formación. Entonces, genera una complejidad que probablemente ninguno de los ministros quiso asumir”.

c) Relatos acerca de los principios y la organización del Sistema

Luego del debate interministerial, se da comienzo a la discusión sobre los principios, la estructura y la organización que debían dar forma al “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”. Este momento puede dividirse en dos fases: la primera, la discusión interna del Ministerio del Trabajo; y la segunda, la discusión legislativa. En ambas fases participan distintos actores involucrados.

En un primer momento el Ministerio del Trabajo convoca a gremios empresariales y Fundación Chile a presentar su visión respecto de los principios que debían regir en el SNCCL. La vasta experiencia de estas entidades en proyectos pilotos y experiencias demostrativas de certificación podían, a juicio de este ministerio, constituir un aporte significativo al desarrollo de la discusión. Como lo relata uno de los interlocutores del gremio empresarial, las propuestas se realizaron de manera informal, sólo presentando algunas sugerencias al SNCCL:

Jerez., O: *“Las primeras conversaciones eran muy coloquiales, no eran conversaciones oficiales en que se dijera mira la SOFOFA, la Corporación se está juntando con esta gente. No, era una conversación coloquial. Nosotros decíamos: mira esto nos parece interesante, míralo por acá, míralo por allá. ...No era algo oficial, y pasaba por la confianza de las personas que estaban en ese momento. Con esa gente teníamos relaciones personales de trabajo, nos llevábamos muy bien y había una relación continua. Luego, cuando el texto fue oficial vía CPC empezamos a hacer observaciones en conjunto y de carácter más oficial, porque hasta el momento nuestra participación sólo era a nivel de concepciones, a nivel de modelo”*

Este constituye un momento crucial en el que se dan a conocer algunos de los principios básicos en los que se fundamenta la ley. Los empresarios junto a Fundación Chile establecen algunos principios fundacionales, entre los que es posible nombrar: la **voluntariedad** de acceso, el **liderazgo del sector empresaria** en el Sistema, y **las funciones e inhabilidades de los distintos organismos** encargados de la evaluación, certificación y capacitación.

Araneda, H: *“Uno de los principio del proyecto era que debía estar liderado por el sector empresarial, de manera que estuviera alineado con el sistema productivo...Principios: 1) era decir que la certificación debía ser voluntaria, que esto no es una regulación dura, que no son certificaciones habilitantes; 2) la certificación debía ser extendida desde el sector privado por entidades que cuenten con la legitimidad para hacerlo y que sean reconocidos por el sector empleador como legítimos; 3) nosotros creíamos que había que plantear que las funciones de capacitación, certificación y evaluación debían estar separadas. La capacitación no era parte del proyecto para nada,*

pero se decía que un capacitador no podía ser un certificador, y eso se fue transformando en una cosa bien clave que se conserva parcialmente en la ley. Hay cosas que se relativizaron bastante y mi feeling con esto es de cautela total”

Bobic, P: *“Por lo que entiendo, nosotros desde un inicio entregamos algunos antecedentes de cómo entendíamos que tenía que ser este sistema. Este sistema debía ser libre, voluntario y que actores que con alguna experticia aportaran al sistema. No para que fuera una cuestión burocrática o técnica, sino que para que efectivamente tuviera el input de las personas que más manejan este tema. La verdad, entiendo que este proyecto lo entregó el Ministerio del Trabajo. A ellos se les dio la información desde un punto de vista bien general, bien básico, y se quedó a la espera de lo que se iba a proponer”.*

A partir de las recomendaciones enunciadas, se configura la propuesta de ley presentada en el Capítulo 2 de la tesis. Un fundamento central en el que se sustenta la propuesta, a juicio de representantes del ejecutivo, es **levantamiento de estándares a partir de la demanda**. La propuesta establece que las unidades de competencia que se levanten en el SNCCL se definen a partir de la demanda, es decir, a partir de las necesidades del sector productivo, otorgándole un rol fundamental al sector empresarial. Este principio, surge del análisis de las experiencias internacional, que muestran que el levantamiento de competencias debe responder a la demanda y no a la oferta.

Drago: *“La experiencia con Fundación Chile permitió visualizar algunos errores que no se debían cometer como el caso de México, en el que se construyeron los estándares a partir de la oferta y no de la demanda”*

Canales, I: *“Sólo se van a levantar unidades de competencias que estén valoradas en el mercado. El trabajador con su certificado puede ser observado por mercado y le da valor de empleabilidad. Si los sectores se organizan y dicen yo me colocó con tanto de financiamiento levantan competencia. Esto funciona en la lógica de la demanda. Ahora, el Estado también puede colocar recursos, pero tiene que convencer al empresario”.*

Con llegada la propuesta de ley al parlamento, se da inicio a una segunda fase de discusión. Los puntos de discusión en esta etapa fueron variados y consideran aspectos relativos al rol del Estado, la participación de los actores involucrados, la conformación de las Comisiones, el financiamiento y el rol de los organismos de certificación, intermediación laboral y capacitación.

Debate en torno al Rol de Estado y la Participación de los Actores Involucrados.

Uno de los primeros puntos en debate refiere al rol del Estado y la participación de los privados en el *Sistema*. Un rol activo en la discusión lo asume el sector empresarial, quienes desde un comienzo declaran no estar de acuerdo con la propuesta enviada por el ejecutivo. Se considera que la propuesta plantea un sistema con características estructurales rígidas, que pueden conllevar a la burocratización del organismo.

Bobic, P: *“Se propuso un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, con ciertas características que en un inicio no nos parecían todas muy convenientes. Algunas nos parecían que nos obligaban a crear una nueva supraestructura. Esta nueva supraestructura, un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, con una comisión, con un organigrama, iba a ser como la única forma o vía para certificar. Eso nos pareció un poco complicado, dado que nosotros, como sector privado, ya lo veníamos haciendo con bastante éxito para los fines que se perseguía, saber que esta persona tiene talento, y como tiene talento puede funcionar aquí, funcionar acá...También existía la preocupación de que esto se transformara en un ente burocrático por el que tuviera que pasar necesariamente”*

En la misma línea de argumentación, el sector productivo plantea su disconformidad con el grado de participación de empresas en el SNCCL. Se señala que tomando en consideración el alto porcentaje de los recursos privados, el sector debía tener una mayor injerencia. Se establece que el gobierno a través del Ministerio del Trabajo ocuparía un rol dominante en el SNCCL, por lo que era necesario redefinir su organización y constituir un sistema mixto en el que el sector privado asumiera mayor liderazgo.

Bobic. P: *“Veíamos en un principio un sistema mixto, en el cual Estado tenía un rol preponderante -el Ministerio del Trabajo tiene un rol preponderante- pero si tu vas a*

aportar el 51% de los recursos, tienes la expertis y te crean una comisión, y tu en la comisión te ves representado de manera minoritaria, y que puede ser con la mejor intención, se establezcan lineamientos que no responden a lo que tu necesitas, nos parecía que no era apropiado. Nosotros proponíamos que tuviéramos mayor participación, pero considerando que éste no es un sistema único. Éste puede ser el mejor de los mundos porque tienes un sistema mixto si todos apostamos a que sea exitoso, y tenemos que ver cómo vamos a hacer uso de esos recursos”

El director de Chilecalifica se refiere a dichas dificultades, señalando que la visión del empresariado respecto de esta materia no era homogénea pudiendo evidenciar puntos discrepantes en el gremio. Según su descripción había empresarios que estaban a favor de la participación que el Estado propuesta, argumentando que dicho liderazgo facilitaría la entrega de recursos y otorgaría legitimidad al *Sistema*.

Canales, I: *“En los empresarios también había dos visiones. Estaban los empresarios pragmáticos y los empresarios más ideológicamente de derecha. Los empresarios pragmáticos decían: está bien como está, porque el Estado tiene que estar adentro. Eso nos ayuda a que tenga fe pública y se ayuda a que lleguen recursos del Estado. Los otros decían: ojala que el Estado no existiera. El Estado es pura burocracia. Eso me lo han dicho a mí, hay empresarios que me han dicho: esto es pura burocracia, es para agrandar el Estado, para qué hacen esto. Y los les digo: si quieren no se meten en el Sistema,. ustedes levanten sus competencias con su plata y si el mercado les reconoce esas competencias es problema de ustedes. Hay algunos que realmente yo los miro e ideológicamente cualquier cosa que diga Estado los asusta. Había otros empresarios que estaban bien de acuerdo con el proyecto como Bruno Philippi que escuchaba a ambos bandos”*.

Canales también hace alusión al debate llevado a cabo en el ejecutivo. Revela que al igual que en el sector privado, al interior de los ministerios existían diversos puntos de vista respecto del rol que debía asumir el Estado y los mecanismos de regulación.

Canales, I: *“Esta, no te voy a decir en qué Ministerio, porque eso tiene nombre y apellido en los Ministerios...están los que pensaban que la Comisión Nacional de*

Competencias Laborales que va a estar a cargo de esta cuestión (que la van a supervisar en el país), debería ser algo en el que el Estado no tuviera nada que ver. Esto debe ser algo de los empresarios de los trabajadores: hagamos una ley que les permita a ellos asociarse y trabajar en el tema, y pedirle plata al Estado cuando necesiten. Totalmente privado. Habían otros que decían: Momento, esto debe ser un servicio público, esto le compete al Estado. Una visión totalmente más estadista, más socialista. Desde la personalidad jurídica, algunos decían en esto el Estado no tiene en qué meterse, y legislemos para que los privados puedan hacer esto, que puedan recurrir a recursos públicos, pero es un tema de ellos. Y los otros decían que esto le compete al Estado y debe depender directamente del Estado. Así, estuvimos dos años discutiendo, entre los más de derecha y los más de izquierda”

Las discusiones parlamentarias finalmente condujeron a que el SNCCCL se configurará bajo una figura de derecho público y no privado. Para el Director de Chilecalifica este hecho fue sorpresivo, no sólo por su resultado, sino que por quiénes se hicieron parte y apoyaron esta idea. Según su relato, los legisladores de derecha -que debían apoyar la propuesta del empresariado- propusieron finalmente un sistema con mayor regulación por parte del Estado.

Canales, I: “Era súper raro, porque los empresarios lo querían abierto al mercado, que el Estado no se metiera, pero sus representantes políticos lo estatizaron más. Antes era un poquito más libre, pero ahora los parlamentarios dijeron: no esta cuestión hay que controlarla. Lo estatizaron más, en vez de armar una fundación, una corporación de derecho privado, pasó a ser una corporación de derecho público...Los empresarios no querían eso, querían una ley a través de la cual pudieran sacar plata por la franquicia tributaria”

No obstante lo anterior, es necesario mencionar que de acuerdo a lo declarado por el sector empresarial, existe satisfacción respecto del resultado final, enfatizando en que los legisladores se sensibilizaron con sus propuestas.

Bobic, P: “Cuando entró al parlamento nosotros empezamos a empujar para que las cosas quedaran de la manera más eficiente y más productiva para ambos sectores, para los trabajadores y empresarios. Obviamente, las visiones eran distintas en muchos

aspectos, porque cuando no estás metido en un sistema como éste, con la mejor intención comienzas a planificar estructuras, organizaciones, formas de hacer las cosas. En ese momento llevaron a varios actores a hacer exposiciones, y las exposiciones yo creo que sensibilizaron bastante a los diputados y senadores a acercar el proyecto a un sistema como el que está diseñado, que es bastante bueno”.

Otro de los puntos en discusión fue participación de los trabajadores. Como se señala en capítulo 2 de la tesis, este gremio propuso tener una mayor participación en la “Comisión”. Luego de un proceso de debate se acuerda ampliar su participación, logrando aumentar de uno a tres representantes en el directorio.

Canales, I: *“Otro tema fue lo del directorio, porque inicialmente el directorio eran tres empresarios, tres personas del sector público y uno del mundo del trabajo, y se cambió a tres representantes del mundo del trabajo. Ahora son nueve. Ahí había una serie de mezclas de cosas, era raro también porque los intereses son cruzados. Habían algunos que pensaban: bueno, si hay tres empresarios, porque no van a haber tres trabajadores. Otros decían: bueno, si va haber un solo trabajador de la CUT, y hay que poner a las otras centrales de trabajadores. Otros decían: tres, pero los tres que sean de la CUT. Al final el único principio técnico era que si hay tres empresarios, tienen que haber tres trabajadores”.*

Debate sobre el Financiamiento

La modalidad de financiamiento del SNCCL también se expresa como un tema discutido a lo largo del proceso de definición de la ley. La discusión versó fundamentalmente en tres aspectos, que dicen relación con: la suficiencia-insuficiencia de los fondos públicos entregados, la dependencia de financiamiento, y la definición de la apropiación y uso de los bienes y/o recursos generados por la entidad. Cada una de estas consideraciones remite esencialmente sobre la naturaleza de los fondos y el carácter público-privado del organismo que se crea.

En relación al primer punto, referido a la ***suficiencia-insuficiencia de los fondos públicos entregados***, el debate se vuelca en torno a las posibilidades de cobertura que tiene

el 1% de la franquicia SENCE estipulado como recurso de financiamiento del SNCCL. Ramón Castillo, antiguo funcionario de SENCE especialista en esta materia, señala que el 1% de la franquicia tributaria es insuficiente para el *Sistema*, ya que debe ser compartido con las actividades de capacitación laboral. El 1% de la franquicia puede ser utilizado por las empresas para capacitación y/o certificación. Desde su punto de vista, es posible que la certificación de competencias quite espacio a la capacitación, lo que en definitiva afectaría las políticas de empleo. Según lo señalado, esta postura fue discutida en SENCE y en el parlamento, sin embargo, no prosperó en la discusión.

Castillo, R: *“Nunca estuvo claro el tema del financiamiento, yo sostengo que el 1% es insuficiente y que disponer de los mismos recursos que se ocupan para capacitación, al final lo que va a pasar es que se va a disminuir lo que se gasta en capacitación, que ya es poca, que se gasta mal, pero que es poca. Esto en algún momento nosotros lo planteamos desde el SENCE, como línea de trabajo a largo plazo, y la gente de economía de la Universidad de Chile nos apoyó mucho en eso”*

Otro tema de debate fue la ***dependencia del Sistema a fondos públicos***. La crítica al respecto, señala que el SNCCL no cuenta con fondos propios para el levantamiento y definición de estándares de los sectores, por lo que para su funcionamiento se deben solicitar fondos a distintos organismos del Estado. La crítica apunta a las posibles demoras que puede conllevar la aprobación de fondos estatales, dado los tiempos de tramitación característicos de los sistemas públicos. Se aventura que los fondos demorarán en llegar y el SNCCL se volverá burocrático.

Castillo, R *“Quedó diseñado como un sistema súper burocrático, porque no están definidas las platas, no están definidos mecanismos ágiles. La idea es poder decir, si quieres certificar competencias a parte de tu 1%, tienes un 1% adicional para certificar gente, o incentivos tributarios para las empresas que quieran levantar estándares. O sea, siempre el presupuesto va a tener que venir del Estado y va a ser lentísimo. Cualquier proyecto en el Estado se demora dos años en partir... Tengo entendido que la institucionalidad lo que va a hacer es definir en qué sectores hay que definir competencias y presentar proyectos. No tiene financiamiento, y se tienen que presentar proyectos a ministerios específicos o a las empresas específicas para que financien el levantamiento de*

los estándares, el entrenamiento de certificadores y evaluadores. La institucionalidad que se creó no tiene presupuesto y el presupuesto tiene que venir de los presupuestos normales de los ministerios. Eso implica que si quieres levantar estándares en alguna industria, por ejemplo la industria de la Salud, le van a tener que meter un presupuesto, lo que significa un año de plazo en el Ministerio de Salud. O sea, entre que tú definas un sector donde hay que levantar estándares y se logre hacer, pueden pasar tres años. Hay tres años en que no va a pasar nada”.

Finalmente, otra de las críticas acerca del financiamiento apunta a la ***naturaleza mixta de los fondos y su implicancia en la apropiación y uso de los bienes*** generados por el SNCCL. A juicio de Hernán Araneda, la modalidad de financiamiento planteada no define con precisión la naturaleza de los bienes producidos. Como los bienes (unidades de competencias y estándares) no serán financiados totalmente por el Estado, no constituirán bienes públicos. Este hecho limita los posibles alcances del SNCCL, ya que los bienes generados no podrán ser utilizados para otros fines, como por ejemplo el uso que sistema educativo podría darle en su proceso de adecuación a las exigencias del sistema laboral.

Araneda, H: “...el financiamiento de levantamiento de estándares quedó como un mecanismo súper complejo. El estado financia el 51%, y nunca he entendido cómo eso operaría. En realidad todos los perfiles en la medida en que son públicos, son un insumo para la educación y constituyen un bien público. Como bienes públicos debieran ser financiados por el Estado 100%. La demanda de los servicios es otra cosa. Eso no está claro, esos limita que la generación de estándares tenga otros negocios o otras aplicaciones”

Debate acerca del rol de las entidades certificadoras, de capacitación y de intermediación laboral.

Otro frente de debate fueron las (in)habilidades establecidas a los organismos de intermediación laboral, certificación y capacitación.

El proyecto original establecía distintas funciones y limitaciones a los organismos que participan actualmente en los sistemas de capacitación laboral. Entre ellas es posible mencionar la ***participación de los organismos de intermediación laboral***.

El proyecto definía que estas entidades no podían ser parte del SNCCL, lo que se transformó en una preocupación para los gremios del sector empresarial. Este grupo se opuso de manera categórica a dicha restricción y como contra argumentación declaró que estos organismos (OTICs) ejercían un rol importante en materia de capacitación laboral y por lo tanto debían ser parte del Sistema de Certificación Laboral:

Bobic, P: “Otro tema que nos interesaba era que se reconociera la posibilidad de que las OTIC’s que tenían experiencia en la intermediación en la capacitación pudieran seguir haciendo el rol de intermediación. Eso al principio no estaba explícito. Yo te diría que el tema de las OTIC’s, que era un tema que también nos interesaba mucho, no era explícito en un inicio del proyecto. Ahora las OTIC’s pueden desarrollar la intermediación. Nosotros dijimos que no nos parecía que unos organismos que tienen la expertis en intermediación, que tienen cierta vinculación con el sector productivo queden fuera”

Desde la mirada de Ramón Castillo, este debate versa sobre una preocupación económica por parte del sector empresarial, más que sobre una inquietud acerca del funcionamiento del *Sistema*. A su juicio, con esta medida se ponen en juego las ganancias que reciben estos organismos a partir de la intermediación laboral en los sistemas de capacitación. Cabe volver a recordar que la capacitación laboral y la certificación de competencias compiten por el 1% de la franquicia tributaria. La no participación de estas entidades en el SNCCL disminuiría sus niveles de ganancia y desde la percepción de Castillo eso constituye la principal preocupación del sector empresarial:

Castillo, R. “También se entró en una discusión (y yo creo que por eso estuvo parada la ley), que tiene que ver con el proyecto original, que decía que los OTIC’s no pueden intervenir en el Sistema. Eso es un tema económico importante, porque el proyecto inicial establecía que los recursos salían del 1% de la franquicia tributaria. En la práctica la certificación de competencias entraba a competir con la capacitación laboral y no se permitía que las OTIC’s intermediaran. Las OTIC’s se llevan más de 5.000 millones al año

por intermediación, y era mucha plata que estaba en peligro. Eso al final se modificó, pero demoró el proyecto”

Un segundo tema en discusión referido a las inhabilidades de los organismos intermedios, fue la ***incapacidad de las OTEC*** para desarrollar paralelamente las funciones de certificación y capacitación laboral.

Canales, I: *“Hay otros actores que no son ni empresarios ni trabajadores, que son el mundo académico, el mundo universitario, o el mundo de las OTEC. En ese mundo había actores que no podían aceptar que las certificadoras y evaluadoras de competencias no estuvieran relacionadas con ellos. Porque se había planteado que la capacitación iba por un lado y la certificación por otro. Ahí se creó un arco bastante grande presionando para que las OTEC, las universidades y los centros de formación técnica pudieran ser evaluadores y certificadores de las competencias laborales. Entonces, se iba a votar un día en la Cámara Baja, y un parlamentario se opuso: No que las OTEC tienen que ser certificadoras. Luego yo llamé con quien nosotros habíamos hecho el acuerdo político, que era la asesora de Longueira, y le dije: oye, hicimos un acuerdo político con el senador y aquí el diputado se está oponiendo. Al final votó a favor que las OTEC fueran certificadoras, y el senador al final cuando tenía que votar se alineó”*

Jerez, O: *“... Las OTEC son un problema, porque no pueden certificar y capacitar a la vez, eres OTEC u organismos de certificación. El tema de las OTIC se resolvió en el reglamento”*.

Si bien la ley mantiene esta inhabilidad establece que las universidades son los únicos organismos que podrán estar a cargo de ambas tareas. Para Hernán Araneda, esto constituye una falencia del SNCCL, ya que se le da la posibilidad de certificar y capacitar a ciertas entidades y a otras no, vulnerando el principio que se había establecido inicialmente.

Araneda, H: *“Hay cosas que se relativizaron bastante y mi feeling con esto es de cautela total. Por ejemplo, se estableció que las universidades pueden certificar. Uno dice: bueno cuál es el sentido de esto, por qué el sistema opera con un criterio distinto para las entidades del sistema convencional. Ese principio se había instituido y había decidido que las entidades de formación no iban a participar”*.

Finalmente, es necesario mencionar la reflexión que realiza Ramón Castillo respecto de las actuales condiciones en las que se encuentra el mercado de la capacitación. Desde su perspectiva, el mercado de capacitación evidencia malas prácticas que han conducido al deterioro de los servicios entregados, que en muchos casos, pueden llegar a ser consideradas “prácticas fraudulentas”. Según su relato, esto se debe a que el mercado de la capacitación es todavía incipiente. Si bien esto constituye una característica de la capacitación, vislumbra que es posible que el SNCCL reproduzca las malas prácticas que caracterizan al Sistema de Capacitación.

Castillo, R: “... *tienes capacitación de mala calidad, trabajadores que no aprenden mucho, mucho fraude y muchas OTEC’s que no saben hacer su pega. O sea, es un mercado súper incipiente, poco desarrollado y que vive en función de la franquicia tributaria. Entonces, no sería nada de raro que el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales fuera cooptado por este mercado, entonces vas a empezar a tener certificaciones truchas, sistemas de evaluaciones raros. Una cuestión que no está bien armada, que no es transparente, no es claro. Le falta mucho todavía al Sistema de Capacitación y si este Sistema no tiene desarrollo, el Sistema de Certificación tampoco lo va a tener*”

d) Percepción acerca de la discusión legislativa

Respecto de la discusión legislativa es posible ver en los relatos distintas visiones. Desde la mirada de los agentes políticos, la discusión tuvo como fortaleza el ***consenso y compromiso que los distintos actores***. Para el gremio empresarial, la discusión presentó amplio consenso entre los actores y desde su perspectiva las distintas entidades involucradas realizaron un “buen trabajo”.

Bobic, P: “*Yo no tengo aprensiones en particular respecto de cómo elaborado, creo que fue consensuado y bien conversado. Creo que Fundación Chile hizo un buen trabajo, Chilecalifica hizo un buen trabajo, el Ministerio del Trabajo al fin y al cabo también hizo un buen trabajo*”

Ignacio Canales representante del ejecutivo en la discusión legislativa concuerda con esa posición, y destaca el grado de compromiso del sector empresarial y los parlamentarios en la discusión. Señala que la tramitación legislativa se entrampó en elementos burocráticos y por ello no fue posible llegar con mayor prontitud a la ley.

Canales, I: *“Todos se comprometían harto con el proyecto, por lo menos en el momento en que llegué yo. Yo asumí el 2006 y la sacamos rápidamente. Se tienen que haber quedado pegada antes por puras cosas burocráticas. Ellos entendían la importancia del proyecto. Nosotros emprendimos un trabajo de levantamiento de competencias en varios sectores productivos, en varios gremios empresariales, y le pedimos a los gremios que hablaran con los parlamentarios, y les hicieran ver la importancia de este proyecto”*

Para actores técnicos vinculados al desarrollo de capital humano y la capacitación laboral, la discusión legislativa presentó debilidades. Se sostiene que quienes estuvieron a cargo de ella en el parlamento *carecían de los conocimientos técnicos* vinculados a la temática, lo que conllevó a que en muchas de las discusiones se debatieran tópicos que fueran débiles en sus fundamentos. Así los relata Araneda.

Araneda: *“A mi me tocó ir dos o tres veces a la Cámara de Diputados y la Cámara del Senado y a la Comisión del Trabajo, que es una comisión potente, donde está Allamand, Alvear, Longueira. Te digo, son gente rápida, inteligente, pero que hablaban de una cuestión patética. La discusión iba de varios extremos, imagínate que un gallo decía que había estudiar de nuevo al INACAP. Una cuestión realmente patética”*.

Ramón Castillo concuerda con esta visión y señala que la discusión terminó centrándose en temáticas políticas y no en los fundamentos o características centrales del SNCCL. Desde su perspectiva, estos elementos serán discutidos posteriormente en el reglamento, sin embargo, su pronóstico es que los elementos centrales del SNCCL se formularán de manera ambigua, dado el desconocimiento de los actores acerca de las implicancias reales del sistema.

Castillo, R: *“...la gente que había en el Ministerio del Trabajo y Hacienda, tenían un conocimiento acabado del tema. Yo tengo la impresión que en el último tiempo la discusión se hizo más política y la gente que está metida no tiene mucho conocimiento. He*

asistido un par de veces a las discusiones del Sistema de Certificación y las personas que han estado a cargo no entienden de qué se trata esto. No manejan el porqué es importante instalar un sistema de este tipo, dónde hay que instalar los incentivos, cuál es la falla de mercado que hay detrás...Al final no sé como quedó el reglamento, porque las leyes son cosas muy generales y al final lo importante es el reglamento. El reglamento define el financiamiento. Yo tengo la impresión que va a quedar ambiguo, porque nadie entiende mucho de esto”.

e) Percepción sobre las debilidades y nudos críticos del Sistema

Los actores entrevistados no sólo fueron consultados por el origen, los principios y los debates desarrollados a largo de la discusión legislativa de la ley. También se les solicitó hacer una reflexión acerca de las principales debilidades y nudos percibidos. Como nudos críticos vamos a entender las posibles falencias y problemáticas que se pueden suscitar con el desarrollo del SNCCL.

La “Comisión”: El tripartismo y su carácter político

Uno de los temas que preocupa a los actores técnicos involucrados es la constitución del directorio que conformará el SNCCL. Esta “Comisión” tendrá carácter tripartito y estará compuesta por tres representantes del gobierno, tres representantes del sector empresarial y tres representantes de los trabajadores.

Como nudo crítico se plantea la composición política que tendrá el directorio. A juicio de ciertos actores el tripartidismo propuesto para esta comisión podría llevar a que el diálogo no se centre en las temáticas fundamentales para las que fue creado, sino que se transforme en una instancia de debate acerca de problemáticas políticas y sociales que escaparían a las atribuciones del SNCCL. Como bien lo enuncia Araneda, este directorio podría transformarse en una “*caja de resonancia*” de problemas políticos.

Este temor da cuenta fundamentalmente de las pocas instancias institucionales que existen a nivel nacional que permitan debatir acerca de dichas problemáticas y del escaso desarrollo de la cultura de diálogo que existe en el país.

Araneda, H: “...un directorio tripartito es fácil de que pueda ser caja de resonancia de otras discusiones, y eso le va a afectar directamente. El tripartismo no es recomendable en este momento, no hay cultura de diálogo. Yo creía mucho más- que fue una propuesta institucional que se hizo en un principio- en un referente que fuera menos vulnerable al tema político, que fuera mucho más técnico. Técnico en el sentido de que tiene un mandato, no es que no considere variables políticas, pero una entidad técnica donde hubiera una representación del mundo productivo más amplia que la representación gremial”.

En la misma línea de argumentación se cuestiona la conformación del directorio y su posible **vulnerabilidad a intereses gremiales**. Los gremios que estarán presentes en el directorio representarán sólo una parte del sector productivo, lo que podría conllevar a que sus propuestas no remitan al interés general del gremio, sino que a intereses particulares, que no darían cuenta de todas las problemáticas y preocupaciones del sector. En este sentido, se vislumbra una posible cooptación de ciertos gremios al *Sistema*, que se contrapondría a los fundamentos y principios establecidos para el funcionamiento del SNCCL.

Araneda, H: “La representación gremial genera visiones, ciertas visiones que no son de todas las empresas. Las empresas utilizan a los gremios para instalar temas nacionales, en algunas industrias más que en otras. Los utilizan cuando tienen que negociar precios de insumos, negociación colectiva, ese tipo de cosas. En estas materias los gremios cachan re poco. Esta no es una materia creo yo que tendría ese tipo de conflictos. Ahora, qué es lo que pasa, es que no hay suficiente claridad todavía por parte de los actores para sacar todo el beneficio. En particular, la institucionalidad que se propone tiene fallas importantes. Es una institucionalidad políticamente vulnerable”

Para el sector empresarial, la principal preocupación dice relación con las **designaciones políticas que establecerá el Presidente de la República** a dicho directorio. Si bien no se define con precisión cuál es la preocupación central, se enuncia que esto puede llegar a constituir un problema para el SNCCL. De manera especulativa se podría presumir que el temor de este sector se relaciona con la elección de agentes políticos. Éstos

podrían no compartir la visión del sector empresarial, lo que redundaría en las negociaciones y acuerdos generados por el directorio.

Jerez, O: *“...me parece que la discusión más fuerte, va a ser cuando se constituya realmente el sistema, porque ahí hay que designar gente. Ahí van a entrar en discrepancia, porque hay que nombrar gente para el directorio que lo nombra el Presidente de la República. Yo creo que un paso ahí en el que hay tener mucho cuidado.”*

La conformación de los “Comités Sectoriales”

No sólo la constitución de la “Comisión” o directorio constituye una preocupación de los actores, la conformación de los organismos sectoriales también lo es. Para el gremio empresarial las exigencias y limitaciones que se establece para los miembros de los “Comités” representa una debilidad del SNCCL.

La normativa enuncia que los miembros de los comités sectoriales deben cumplir con ciertas condiciones que restringe la participación de ciertos actores. Esta norma impide que algunos empresariales puedan participar de los “Comités”, lo que a juicio del sector empresarial afectaría la profundidad y alcances de los debates y acuerdos. Según lo declarado, las exigencias propuestas imposibilitarían que líderes con amplia trayectoria en temáticas de desarrollo de capital humano y conocimiento de la realidad empresarial puedan participar. Esta problemática tendería a debilitar el debate técnico en los “Comités” y con ello la orientación que se le quiere dar al SNCCL.

Bobic, P: *“Yo diría que esta ley quedó muy bien, y sólo creo que las incompatibilidades son las que me preocupan, las asignaciones.... la norma, se buscó que fuera lo más transparente posible, pero el exceso de transparencia la norma no permite...establece inhabilidades para pertenecer a la comisión a los organismos sectoriales. No te permite tener algún tipo de vinculación o algún tipo de parentesco. Hay una serie de corta pisos que se establecieron que probablemente van a hacer complicado para nosotros establecer qué personas poner. Lo que se espera es que este sistema ponga a las personas más idóneas, a las personas que tengan más conocimiento respecto de la certificación de competencias o de la certificación. Las personas que nosotros entendemos, tienen mucha importancia, son muy entendidas y probablemente no van a poder estar. Esto*

un tema por estudiar quiénes van a poder estar. Nosotros por ahora estamos a la espera del reglamento definido y la solicitud. Cuando tengamos eso, vamos a estudiar quienes vamos a proponer efectivamente para que cumpla con esas condiciones, o para que cumpla con la mayor parte de las condiciones posibles, en la medida que podamos”

Jerez, O: *“No, y está colocado en la ley como entes autónomos. Eso es complicado, porque el sistema pone una serie de características y condiciones a los miembros de los comités. Ponte tú, don Bruno Phillippi no podría estar... entonces, quién puede estar”*

En la misma línea, Araneda concuerda con esta observación y declara que para el buen funcionamiento del SNCCL es primordial la participación de agentes técnicos o líderes empresariales con una visión acabada acerca de la realidad productiva. Señala incluso que sería conveniente la participación de representantes del mundo académico vinculado a las ciencias económicas o al mundo empresarial.

Araneda, H: *“Qué es lo que pasa, si tienes a los gremios ahí, pueden ser súper buena gente, pero no cachan nada de esta cuestión. No tienes asegurada a las empresas líderes en este tema. La propuesta inicial que se hizo era aun más potente en eso, trataba de asegurar una representación que combinaba a asociaciones gremiales, con algunos otros criterios que aseguraban la presencia de líderes empresariales en ciertos temas. Por ejemplo, empresas que tuvieran la certificación de la calidad, otras cosas. También representantes de escuelas de negocios, sin querer dar un giro académico, sino que decir: a ver, miremos a las empresas, a su entorno.”*

Maduración e involucramiento de los sectores productivos

Otro tema que destaca entre los nudos críticos del SNCCL es la participación de los distintos sectores. En este punto surgen dos visiones al respecto.

La primera dice relación con la disparidad de madurez de estos sectores y los posibles usos que se puedan dar a los bienes producidos. Como describe Araneda, existen sectores productivos más “inmaduros” y con menor articulación que otros. Con esta ley se abre la posibilidad de que todos los sectores puedan incorporarse al SNCCL, y los usos que

cada uno de éstos dé a los bienes puede llegar a ser dispar. En este sentido, advierte que se debe dar una mirada sistémica, de manera que se asegure que todos los sectores participantes van a hacer un buen uso de los fondos y bienes producidos.

Araneda, H: *“El otro tema importante es lo que pasa a nivel de los sectores. Hay sectores más maduros y más articulados que otros, y los avances por lo tanto son dispares. La gestión de los recursos humanos en Chile es todavía un tema muy primario. Hemos trabajado con empresas exportadores, por ejemplo en el rubro alimentario y te das cuenta que las prácticas son realmente básicas. Ellos tomaron estos temas casi como de responsabilidad social, y de repente se encontraron con que esta cuestión les iba a ayudar a gestionar recursos humanos. Te diría que hoy estamos en una fase todavía no muy lograda a nivel de sectores. Yo todavía creo que los sectores se engolosinan con esto de que el Estado les pague los pilotos. Hay señal de reconocimiento hacia ellos, hay efecto de clima en esta cuestión, sin embargo no me atrevería a decir que los sectores reconozcan todo el potencial que tiene...La visión que falta acá es la visión sistémica. La visión cuando estás en un mercado súper desarrollado el rol del Estado es más simple, es de regulación, es de asegurar libre competencia, pero en un mercado dinámico. En estos momentos ese mercado no existe.”*

Desde otra perspectiva, Castillo cuestiona la representatividad de los sectores participantes del SNCCL. Señala que es probable que ciertos sectores tengan mayor participación que otros, apuntando esencialmente a la capacidad de articulación de éstos. Aquellos sectores que tendrán mayor participación en el SNCCL representan un porcentaje menor respecto del total de trabajadores en Chile, tal es el caso de los sectores productivos asociados a bienes de exportación. Sectores menos articulados y con menos incentivos para participar en el *Sistema* pueden quedar excluidos de los beneficios.

En este sentido, se apunta a la necesidad de que el Estado apoye e intervenga de manera de propiciar mecanismos que aseguren integración de todos los sectores, en especial de aquellos que representen a un porcentaje importante de trabajadores y no tengan los incentivos para participar.

Castillo, R: *“...Hay otro sector que es súper relevante que es el sector de los servicios, que deben ser casi un 30% de la mano de obra en Chile. Es gente que hace pega*

de jardinero, electricista, instalador de televisión, gáster. Toda esa gente no va a tener nunca algún incentivo externo para certificarse, externo significa que alguien le diga si usted no tiene certificación no le voy a comprar. En esos casos el Estado tiene que asumir, porque efectivamente hay que certificarlos, porque es un área sensible y cada vez va a ser más sensible. En el mundo de la salud pasa lo mismo, cada vez hay más gente trabajando en asilos de ancianos, hogares de niños. En el mundo de la construcción tampoco hay incentivos.

Entonces, hay empresas en que los incentivos son externos y lo van a hacer igual, como el sector exportador. Pero el sector exportador da cuenta de un 20%, 25%, 30% de la fuerza de trabajo, y ¿el resto?

Articulación con políticas de empleo y capacitación

La articulación del SNCCL con las políticas de empleo y capacitación constituye una importante preocupación para ciertos actores. Al respecto se sostiene que las políticas de empleo de los últimos años no responden a una mirada integral de la problemática y que mucho de los esfuerzos se han desarrollado bajo lógicas de “emergencia”. Como una evidencia de esta debilidad, se hace alusión a las falencias que ha presentado el “Servicio Nacional de Empleo y Capacitación”, SENCE. Desde la perspectiva de Araneda, este organismo no está en condiciones de asumir liderazgo en el SNCCL y presume que tendrá dificultades para apropiarse de la temática e integrar el Sistema de Certificación con las políticas de capacitación laboral.

Araneda, H: *“...el Ministerio del Trabajo tiene una serie de colgajos y en particular el tema de políticas a largo plazo no son su fuerte. No son su fuerte los temas de capacitación y temas de empleo, independiente de quien esté a cargo. Prácticamente no ha habido políticas de empleo, ha habido políticas de empleo de emergencia. En capacitación lo que hay son las dos funciones claves de SENCE: comprador de capacitaciones para población vulnerable, y administrador de la franquicia tributaria, que no constituye realmente una política pública. Todo este tema de las competencias quedó un poco fuera de SENCE y no supo mucho qué hacer con esta cuestión. Esa ha sido la historia: hasta ahora, en el SENCE, todavía no existe una Unidad de Competencias Laborales. Puede no*

corresponder, pero ¿cómo apropio el sistema de certificación? o ¿cómo lo abrocho con el sistema nacional de capacitación? Eso todavía no está resuelto, ha avanzado, pero no está resuelto”

Burocracia estatal y financiamiento.

Uno de los focos en los que se centraron los discursos de los distintos actores es la de la participación del Estado en el SNCCL y sus implicancias en el funcionamiento. Como se podrá ver a continuación variadas son las consideraciones al respecto, sin embargo, es posible evidenciar un argumento común en los discursos, la ***relación entre la participación del Estado y la burocracia.***

Para algunos actores la relación entre la participación del Estado y la burocracia se vincula a las lógicas de financiamiento estatal. El SNCCL tal como fue definido no cuenta con fondos propios para su funcionamiento, esto se traduce en que será necesario contar con fondos privados o públicos para hacer el levantamiento y la definición de estándares de competencias. Para Ramón Castillo esto puede afectar los plazos en los que llevaran a cabo dichas tareas. La dependencia de fondos públicos implica adecuar los tiempos del SNCCL a los tiempos de tramitación de los distintos ministerios, lo que llevaría a una extensión mayor de los plazos de aprobación y ejecución de los proyectos. Augura que los tiempos de tramitación pueden llegar a ser de hasta dos años, si se toma en consideración los tiempos propios de los organismos estatales.

Castillo, R: *“Tengo entendido que la institucionalidad lo que va a hacer es definir en qué sectores hay que definir competencias y presentar proyectos. No tiene financiamiento, y se tienen que presentar proyectos a ministerios específicos o a las empresas específicas para que financien el levantamiento de los estándares, el entrenamiento de certificadores y evaluadores. La institucionalidad que se creó no tiene presupuesto y el presupuesto tiene que venir de los presupuestos normales de los ministerios. Eso implica que si quieres levantar estándares en alguna industria, por ejemplo la industria de la Salud, le van a tener que meter un presupuesto, lo que significa un año de plazo en el Ministerio de Salud. O sea, entre que tú defines un sector donde hay*

que levantar estándares y se logre hacer, pueden pasar tres años. Hay tres años en que no va a pasar nada...A mi juicio el Sistema no apunta a resolver el problema inicial, que era cerrar la brecha. No quedó diseñado para eso. Quedó diseñado como un sistema súper burocrático, porque no están definidas las platas, no están definidos mecanismos ágiles. La idea es poder decir, si quieres certificar competencias a parte de tu 1%, tienes un 1% adicional para certificar gente, o incentivos tributarios para las empresas que quieran levantar estándares. O sea, siempre el presupuesto va a tener que venir del Estado y va a ser lentísimo. Cualquier proyecto en el Estado se demora dos años en partir”.

Un argumento similar es el que esgrime Ignacio Canales. Si bien no apunta directamente a los plazos de entrega de recursos, señala que entre los personeros públicos aun no se instala como discurso la importancia del SNCCL. En este sentido, cree que se restringirán los fondos entregados por el Estado, lo que redundará en los montos y plazos de entrega.

Canales, I: “Segundo, yo creo que sigue siendo un problema muy técnico aun. No todos los actores políticos pueden entender la importancia. Por ejemplo, en Hacienda, que es el que distribuye las platas, no entienden el proyecto. Les decimos: oye necesitamos setecientos millones para el próximo año... Nos dicen: están locos, sólo les vamos a dar 200 millones. Otra cosa, nos dijeron que le pasáramos la plata al SENCE y que nosotros eligiéramos al secretario ejecutivo. No entendieron nada. Entonces, hay un problema en que hemos estado muy enfrascados en sacar la ley y no hemos posicionado la idea en todos los actores, eso es muy importante. La hemos posicionado en los empresarios, la hemos posicionado en sectores de trabajadores, pero no en todos los actores que son necesarios unir y así crear una nueva instancia como es esta comisión”

Para el sector empresarial la problemática se centra en la posible cooptación que el Estado puede hacer al SNCCL. Como se ha demostrado en los relatos ya presentados, el gremio empresarial teme que el SNCCL se vuelva completamente público, lo que bajo su perspectiva podría conllevar a un mal uso de los fondos y a lógicas de funcionamiento “engorrosas”.

Jerez, O: *“Me parece además súper importante que, de una u otra forma, la constitución del Sistema Nacional tenga viabilidad no sólo a nivel política, sino que técnica. Al ser un sistema público puede correr el riesgo de convertirse en un ente público o solamente público. Esto tiene que tener un componente privado, en el buen sentido, que los recursos sean bien manejados, que no haya fuga de plata, que no sea engorroso el sistema de certificación. Sabemos que sistemas públicos tienen sus complejidades. Tenemos que tener cuidado en cómo hacemos que el sistema sea manejable, sea asequible”*

Araneda concuerda con esta postura, señalando que existe el riesgo que el SNCCL se transforme en una *“oficina pública”*. Plantea que una posible solución frente a esta problemática podría haber sido la licitación del SNCCL a un organismo externo, encargado de generar incentivos a los distintos sectores involucrados.

Araneda, H: *“Yo veo que esta comisión tiene el riesgo de convertirse en una oficina pública, y eso es la muerte de esta cuestión, porque no está cerca del sector productivo. Qué hubiera hecho yo: hubiera licitado esta cuestión y hubiera hecho un arreglo de ese tipo. Por ejemplo, cuando se licitó el seguro de cesantía, que tiene un sistema de incentivos súper clarito. Tú haces un encargo, con estos criterios y con este directorio. Uno introduce una cuestión demandante, con metas de administración, con metas de cobertura, etc. Para mí este es un aparato que puede que vegete. Entonces, yo le veo una vulnerabilidad grande ahí, puede que me equivoque. Creo que el régimen tal cómo está no considera estos elementos, e incluso tiene algunos errores serios.”*

Articulación con el Sistema Formativo: La necesidad de un Marco de Cualificaciones.

Para aquellos actores vinculados al sistema educativo, el principal nudo crítico de este SNCCL es su *desvinculación con los sistemas de formación*. El sistema educativo actual no se encuentra articulado con el sistema el productivo, lo que redundará en la inadecuación de ciertos programas de formación a las exigencias y necesidades del sistema laboral. Según los actores, esto se hace evidente en los programas de formación técnica profesional de nivel medio y superior.

A juicio de Carlos Concha el “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales” podría haber constituido el puente de enlace entre el mundo educativo y laboral, sin embargo, dada las características de la ley esto no será posible. Señala, que el SNCCL perderá relevancia y que los trabajadores no tendrán incentivos para certificarse, argumentando que los distintos sistemas implementados en el mundo siempre han respondido a la necesidad de articular los sistemas de formación y el mundo del trabajo.

Concha, C: *“Se perdió la posibilidad de que tú pudieras ordenar la formación sobre la base de los niveles de desempeños esperados. Hoy en día, tienes un técnico de nivel medio y no está claro cuál es su diferencia con el técnico de nivel superior, o tienes técnicos de nivel superior que saben menos que los técnicos de nivel medio. Como en Chile no tenemos un sistema que permita decir, hay un nivel, uno, dos, tres, cuatro. ...El Sistema de Formación Técnica sigue como Sistema de Formación Técnica sigue desarticulado y, por lo tanto, sigue distante del mundo productivo ...Los Centros de Educación Superior imparten las carreras que quieren, les ponen los nombres que quieren, y en términos de transparencia nadie sabe la diferencia entre un técnico de nivel medio o superior. Está desregulada la formación técnica de nivel superior. Tampoco tiene estándares reconocibles y aceptados por todos. El Sistema de certificación podría haber aportado en esa línea, podría haber ordenado, pero no lo va a hacer, sólo va a lograr certificar competencias laborales. El sistema es un sistema oscuro, sin conexión con el sistema de formación y ahora no ven qué hacer con eso, porque nadie se va a certificar. Van a instalar todo un sistema, un aparataje, pero nadie se va a certificar. La única experiencia en las que se rescatan estos sistemas es cuando pasan al lado de educación. Mientras eso no se repare, yo creo que esa ley no va a funcionar”*

Oscar Jerez concuerda con esta mirada y señala que la única posibilidad para resolver la problemática es la **generación de un Marco de Cualificaciones**. Este Marco constituiría el eje central de articulación entre ambos sistemas y su constitución se hace primordial para el avance en el desarrollo del capital humano en Chile. Tal como describe, el SNCCL por si mismo no genera cualificaciones, sino que, únicamente describirá características laborales.

Jerez, O: *“Es un riesgo que no se genere un Marco de Cualificaciones, porque las competencias por sí solas no generan cualificaciones laborales, sino que generan características laborales. En consecuencia, el sistema quedaría incompleto sin un Marco de Cualificaciones”*

Bajo el mismo argumento subraya en la importancia de generar un organismo institucionalizado que atienda estas necesidades. Actualmente, existe la figura de Chilecalifica que dejará de funcionar el año 2010, y por ello que se hace imperante la constitución de un nuevo organismo que asuma sus facultades.

Jerez, O: *“El otro tema que hay que resolver, es que hoy institucionalmente Chile no tiene un vínculo oficial entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo. Dicho de otra forma, oferta y demanda no están alineadas. En estos últimos 5 o 6 años este rol lo ha estado ejerciendo Chilecalifica, pero Chilecalifica va a desaparecer. Aquí hay tres diagnósticos: uno, nos quedamos tal como estamos; dos, que se junten a través de un sistema; y tres, que es el mejor, que el Ministerio de Educación y Trabajo sean uno solo. Lo que va hacer el Sistema de Certificación de Competencias es un primer proceso de ordenamiento del sistema, y hay que hacerlo. El mandato de don Bruno es que nosotros podamos acompañar con todas nuestras capacidades y en eso hemos estado. Hemos estado en cuanta reunión se nos ha convocado, hemos trabajado en experiencias.*

El director de SENCE, al ser consultado por las implicancias del SNCCL en la articulación del sistema educativo y el productivo reconoce que éste no constituirá el puente necesario. Señala que para que ello ocurra deberá generarse el Marco de Cualificaciones que permita realizar equivalencias entre ambos sistemas. A su juicio, un segundo paso para el estableciendo de este vinculo es la constitución de dicho marco y actualmente se está trabajando en esa línea. No obstante lo anterior, enfatiza en que esta iniciativa funcionará de manera paralela al SNCCL.

Domancic, D: *“Eso no se va a integrar, son sistemas complementarios. En el proyecto de ley de Educación es el Ministerio de Educación el que va a tener la facultad de reconocer aprendizajes, independientemente de cómo se hayan adquirido. Lo que ocurre es que hay una piedra por construir, que se llama el Marco de Cualificaciones. El Marco de Cualificaciones va a permitir asimilar un conjunto de competencias laborales a*

aprendizajes. Con los estándares, los Centros de Formación Técnica y los IP (Institutos profesionales) van a poder decir esta persona tiene estos aprendizajes y esto le falta. Esa es una matriz de equivalencia y la moneda de cambio son las competencias laborales. La matriz de equivalencia es el Marco Nacional de Cualificaciones. Estamos dialogando respecto este Marco de Cualificaciones y dando los pasos previos para construir la tabla de equivalencia”

Plazos y voluntad política para instalar el Sistema

Un último nudo crítico que evidencian los actores es el plazo para la puesta en marcha del *Sistema*. Desde la visión de los actores el SNCCL demorará en ponerse en poder ser implementado, dado que las actuales condiciones políticas no son las más adecuadas. Para algunos actores el ***periodo electoral*** puede perjudicar la rápida puesta en marcha de la organización. Se subraya además que este *Sistema no constituye un tema prioritario* en las políticas de gobierno, y por lo tanto, no será fácil su instalación en los plazos propuestos.

Canales, I: *“Las debilidades son que se necesita tiempo y tal vez en los tiempos políticos la gente no es paciente. En Australia se demoraron como 15 años en hacer esto. Acá, si nombran al secretario ejecutivo en Abril que es mi cálculo, en habilitar los edificios, en contratar los empleados, en contratar a los informáticos, pueden pasar uno o dos años. Cuando tienes cambio de presidente cada cuatro años, y cuando no tienes una demanda evidente del tema, los empresarios no están como los universitarios o los secundarios que se toman las calles. Este tema no aparece como una emergencia... Ayer hablaba con la Ministra del Trabajo y me decía que esto puede transformarse en letra muerta. Si partimos en Abril, no importa que nos demoremos, debemos partir. Hay muchas leyes que quedan ahí. Hay leyes que no se implementan. Entonces la debilidad es del Sistema y no de la ley. A veces los tiempos políticos no son los mismos”*

Domancic, D: *“Yo creo que esa ley va a funcionar bien, pero falta ponerla en marcha. Yo creo que uno de los errores es que no tuvo **plazos del ejecutivo para la instalación y ejecución**, por lo tanto se ha demorado más de lo normal en su puesta en*

marcha. Yo creo que si la Comisión hubiese estado en operación más temprano, no tendríamos que haber detenido las certificaciones que nosotros estábamos haciendo. Esto ha significado un bache de tiempo para la instalación del Sistema. Si la Comisión hubiese estado puesta en marcha antes, hubiésemos ganado tiempo”

Para aquellos actores más pesimistas respecto del funcionamiento del SNCCL, los **actores políticos no tienen voluntad** para hacerse cargo de la puesta en marcha. Estos actores no han logrado comprender la relevancia del SNCCL, y por lo tanto su implementación no constituye una prioridad política.

Concha, C: *“Yo creo que no hay **voluntad política**. El mundo político todavía no entra en una comprensión de que ese sistema puede tener falencias, por lo tanto no está preparado como una opción. Yo creo que Trabajo tiene otras prioridades, y por lo tanto constituir esto no es interesante para ellos ahora. Si se constituye este año el reglamento, echarlo a andar va a ser bastante difícil. Yo creo que a los que auguramos que esta ley no iba a tener mucha relevancia, cada día nos dan razón. Esto no es una prioridad política importante, no obstante que todas las razones justifican su constitución”*

Capítulo 4: Análisis Integrado y Reflexiones

(a) Acerca del Origen

La información relevada en los capítulos anteriores permite dar cuenta de cómo se instaló entre los actores la necesidad de legislar sobre un “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”. A partir de los relatos, podemos identificar ciertas características del proceso que hacen que la experiencia chilena adquiera una significación especial respecto de la articulación y el papel que cumplen los actores sociales.

Como primer elemento, la información recabada revela que los primeros proyectos de certificación de competencias no fueron desarrollados desde una institucionalidad pública. Estos proyectos fueron comandados desde una entidad del tercer sector, que tomó liderazgo en la materia. Parece ser que éste constituye un elemento fundamental en la posterior conformación de la ley. Los actores destacan que el rol cumplido por Fundación Chile fue preponderante, ya que permitió articular a actores que bajo la coordinación del Estado no lo hubiese hecho. Se evidencia la deslegitimidad que tiene el accionar del Estado en estas materias, principalmente para el sector empresarial del país. Éste, representa un elemento que está presente en todo el desarrollo de la discusión y que delimitará las características que asume el SNCCL aprobado en el Congreso Nacional.

Un segundo momento a destacar al hacer referencia a el origen de la ley, es la participación del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Este organismo internacional, se hace parte del proceso a través de la entrega de fondos y asesoramiento en materia de institucionalización. Sobre esto, es posible dar cuenta de un interesante hecho que se relaciona con la exigencia interpuesta por este organismo para aportar a la constitución del *Sistema* a través de recursos que permitieran la ampliación de los proyectos pilotos. El BID

establece que los recursos estarían sujetos a la integración una institucionalidad pública, como Chilecalifica. Esta entidad ya recibía fondos del BID y tenía como objetivo instalar las bases para el desarrollo de un sistema de formación permanente. A pesar de la instalación de Chilecalifica, el BID evidencia que, en esos momentos, en Chile no se había logrado la articulación entre el sistema educativo y el productivo, objetivo fundamental del proyecto. En este sentido, el proyecto de certificación de competencias tiene como énfasis la generación de puentes de diálogo y el desarrollo de proyectos comunes entre los Ministerios de Educación y Trabajo, los sectores empresariales y los trabajadores. Tal como se relata en el capítulo 3 de esta tesis, el diálogo entre ambos sistemas siguió evidenciando problemas, lo que se tradujo, posteriormente, en el fuerte énfasis hacia lo laboral que adquiere la ley, en desmedro del desarrollo de un sistema integral, que permitiera articular el sistema educativo con el productivo

Al realizar una síntesis sobre el origen del *Sistema*, se vuelve necesario destacar los elementos antes mencionados.

Por un lado, la importancia que asume Fundación Chile en el origen del proyecto. La participación de un agente externo, no estatal, permite poner en diálogo a los actores.

En segundo lugar, y como se había enunciado en el análisis de las experiencias internacionales, los sistemas de certificación que se desarrollan en Latinoamérica son financiados en sus inicios por organismos internacionales, quienes delimitan algunas de las orientaciones de institucionalidad. No obstante, se debe subrayar que en el caso de Chile, las características de la institucionalidad del SNCCL tuvieron como principal referente las sugerencias argüidas desde el sector empresarial y las entidades técnicas, como por ejemplo, Fundación Chile.

Finalmente, en los orígenes de la ley se observa que ésta tiene como fundamento para su constitución dos problemáticas: la desarticulación entre el mundo de la educación y las necesidades del mundo productivo; y la productividad del país. Ambas dificultades corresponden a las mismas presentadas por las experiencias internacionales revisadas.

(b) Discursos: El predominio de “lo técnico” y la deslegitimidad del accionar del Estado

Desde el primer momento en que se comenzó a discutir la posibilidad de constituir una institucionalidad que se hiciera cargo de instalar un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales en Chile, aparece la predominancia de ciertos discursos entre los actores.

Un primer énfasis discursivo en el debate acerca de las características del *Sistema*, es su naturaleza técnica. Tanto los actores del sistema productivo -entidades técnicas- como representantes del mundo público, destacan que el SNCCL debe estructurarse tomando en consideración principios técnicos. Éstos deben velar porque el *Sistema* se organice de una manera adecuada, cercana a las empresas y a los trabajadores, y bajo una estructura liviana. Dichas características surgen de la comprobación empírica de experiencias demostrativas realizadas en el país y otras experiencias internacionales.

Se sugiere, además, la necesidad de que los componentes de la estructura diseñada basen su lógica también bajo principios técnicos, recomendándose la incorporación de especialistas de este tipo a la organización.

Si bien el carácter técnico es característico de mucha de las discusiones mundiales¹⁴ que se han desarrollado en torno a la temática de las competencias, se debe cuestionar, en el caso de Chile, la primacía de esta lógica sobre una mirada integral que reflexione acerca de las necesidades del país y las brechas sociales que se pueden y deben subsanar a través de este *Sistema*.

La lógica técnica permite dar una mirada acerca de los mecanismos y prácticas que deben ser puestas en juego para desarrollar un SNCCL eficiente en términos de gestión. Sin embargo, centrar la mirada sólo en aquellos aspectos tiende a hacer perder la perspectiva respecto de los objetivos y funcionalidades. Un ejemplo de ello, es la discusión legislativa desarrollada en Congreso Nacional. En capítulo 2 de esta tesis se comprueba que ellas se

¹⁴ Tanguy (2001) “El observador parece concluir que la definición social de esta actividad se efectúa principalmente en términos técnicos, sobre la base de compartir este punto de vista la formación es antes que nada para las empresas, un instrumento de competencia económica y para los individuos un instrumento de acceso y mantenimiento del empleo”

centraron en los elementos técnicos, evidenciándose pocos debates relativos a los fundamentos, necesidades y orientaciones que nuestro país pretende conferir al SNCCL.

Otro discurso predominante en la discusión del SNCCL refiere al rol del Estado. Para los actores involucrados en la discusión, el rol del Estado en esta materia debe ser menor, dejando espacio al accionar de actores del ámbito privado. El argumento esgrimido apunta a caracterizar al Estado como un organismo que otorga un carácter burocrático a las estructuras, y que no es capaz de comprender y atender a las necesidades del mundo productivo. Detrás de esta lógica no sólo es posible reflejar la desconfianza que existe entre los actores de los gremios empresarial y los especialistas técnicos respecto del accionar del Estado, sino que, también, evidencia que este tipo de sistemas son concebidos como organismos que permiten resolver una problemática entre privados, es decir, una problemática entre la fuerza laboral y los empleadores. En las representaciones se distingue la concepción del Estado como una entidad que no es capaz de generar sistemas eficientes y que muchas veces son cooptados por actores e intereses políticos.

Sobre lo anterior, se puede señalar que ambos discursos van de la mano. La deslegitimidad del Estado y el predominio de lo técnico, son aspectos que, en este caso, se articulan. En esta materia, el predominio de lo técnico tiene como supuesto que las entidades especializadas en materia de capital humano son aquellas que tienen las mayores capacidades para definir las directrices de un SNCCL como éste. En contraposición a ello, el Estado se configura como una institución carente de las competencias necesarias para llevarlas a cabo, como habría quedado demostrado a través de la incapacidad previa puesta de manifiesto en distintos proyectos ejecutados con anterioridad.

(c) Dinámica: Las negociaciones políticas

La definición de la agenda pública y las negociaciones de lo políticas fueron determinantes en la definición de las características del *Sistema*. Al momento de evaluar cómo se desarrolló la discusión observamos que algunas dinámicas políticas pusieron freno

o propiciaron algunas de las discusiones que formaron parte del proceso de definición de la ley.

Un primer suceso que destaca en los relatos, fue el proceso de negociación que se dio al interior del poder ejecutivo. Entre los representantes de los Ministerios de Educación y Trabajo se libró una disputa en torno al énfasis que se debía dar al *Sistema*. Si bien se expusieron las distintas propuestas, según los relatos no fue posible desarrollar una discusión más amplia, dada la existencia de presiones políticas para llegar a un acuerdo con la mayor celeridad posible.

En este contexto, podemos evidenciar que la lógica política que se hace parte de la agenda pública es determinante al momento de tomar una determinación de estas características. La racionalidad tras la decisión tomada fue optar por la alternativa que generara más consenso entre los actores del mundo productivo, y permitiera que la propuesta de ley fuera aprobada de la manera más rápida. Según los actores, en esta decisión primó la necesidad de cumplir con las promesas políticas enunciadas en las propuestas de gobierno.

Otro proceso de negociación fue el llevado a cabo entre el ejecutivo y el mundo empresarial. Desde el comienzo de la discusión los gremios empresariales señalaron su disconformidad respecto de la propuesta inicial del proyecto de ley. En sus argumentos, estaba presente la necesidad de establecer una estructura más liviana, voluntaria y con menor protagonismo del Estado.

Como se puede observar en los relatos presentes, en la discusión parlamentaria uno de los principales mecanismos de negociación desarrollados por los gremios empresariales fue plantear que su participación en el proyecto estaba sujeta a los cambios que el Ejecutivo realizara al respecto.

En este sentido, podemos decir que el sector utilizó como medida de presión el recurso simbólico de la “no participación”, que redundaría en la total deslegitimación del SNCCL. Siguiendo los principios que lo sustentan, la no participación del sector productivo y de los trabajadores haría perder toda la riqueza de la organización.

La importancia de la participación del mundo productivo no descansa en los recursos que estos aportan, sino en la legitimidad que estos confieren a las normas de certificación generadas por el *Sistema*. Bajo esa exigencia, el Ejecutivo se vio obligado a modificar la propuesta inicial en pos de las sugerencias de estos gremios.

Al igual que el sector empresarial, las confederaciones de trabajadores expusieron sus exigencias bajo el mismo argumento, y sus consideraciones fueron tomadas en cuenta en la propuesta final.

Por último, otro eje de negociación fueron las facultades que tienen dentro del SNCCCL las entidades de capacitación. Como se señaló en capítulo 2 y 3 de esta tesis, en un comienzo se estableció que las entidades de capacitación no podían ser parte de la evaluación. Si bien esta norma se mantiene, se permitió a las universidades desarrollar ambas funciones. Aunque a través de esta tesis no es posible conocer cuáles fueron los mecanismos de presión ejercidos por estas entidades, podemos decir, sin embargo, que posiblemente su “legitimidad y prestigio” en materia formación fue el recurso que estos organismos utilizaron para lograr el acuerdo.

(d) Participación de los actores: trabajadores v/s empresarios

Una de las particularidades que presenta este proceso es el contraste que se puede evidenciar entre el grado de participación de los trabajadores y los empresarios en la discusión. Si bien ambos actores tuvieron participación en el debate parlamentario, al analizar sus intervenciones y los relatos de los actores consultados podemos ver que el gremio de empresarios tuvo una participación mucho más activa que las confederaciones de trabajadores.

El gremio empresarial se hizo parte de la discusión desde el comienzo de la iniciativa, formulando de manera categórica sus aprensiones. Por contrapartida, los trabajadores no aparecen con fuerza en el debate, y realizan sólo algunos cuestionamientos respecto a su representatividad en el SNCCCL.

Este hecho se vuelve llamativo dada las implicancias que tiene ley en el desarrollo del capital humano de los trabajadores. Éstos, podrían haber cuestionado el énfasis privado

de la propuesta y las consecuencias que este sistema puede generar en los mecanismos de control y evaluación de desempeño, entre otras implicancias que les pudiesen resultar problemáticas.

A modo de hipótesis, es posible plantear que un factor importante en esta contraposición son los recursos con los que cuenta cada grupo. El sector empresarial, dado el capital económico del que dispone, ha podido financiar varios proyectos de evaluación de experiencias, que le permiten contar con evidencias concretas al momento de argumentar sus posturas. Por otro lado, tiene a su disposición un grupo importante de especialistas que los asesora en estas temáticas.

Contrariamente, las confederaciones de trabajadores no disponen de estos recursos económicos y simbólicos que les permitan abordar con mayor profundidad y conocimiento la temática, y con ello ejercer una presión mayor en favor de sus intereses.

Tal como enuncia Machinea y Weller (2008), esta problemática se hace evidente no sólo en Chile, sino que también en varios países de la región: “En muchos casos, los sindicatos necesitan reforzar -- su posición como interlocutores válidos y eficaces en representación de los trabajadores. Para lograrlo, sería indispensable que dejaran de lado las prácticas corporativistas, superaran la falta de autonomía y democracia interna, y mejoraran su capacidad negociadora sobre la base de una mayor capacidad de estudio y análisis”

(e) Exclusión del mundo educativo: La necesidad de un Marco de Cualificaciones

Como se trató de manera extensa en el capítulo 3 de esta tesis, el proceso político desarrollado para configurar la ley tuvo grandes implicancias en los límites y características del sistema propuesto. El SNCCL finalmente se estructuró dejando de lado al sistema educativo, es decir, se optó por un sistema que regulara la certificación de competencias para el mundo productivo, dejando fuera la posibilidad de legislar acerca de una propuesta más amplia que integrara a los procesos de formación.

En los relatos de los actores comprobamos como esta decisión fue tomada bajo criterios políticos, con la lógica de dar cumplimiento rápido a los compromisos políticos. No obstante esto, la reflexión nos permite revelar las permanentes dificultades de

articulación que existen entre el mundo educativo y el productivo en Chile. Se han realizado múltiples esfuerzos por integrar ambos espacios, no obstante éstos, en su mayoría, han presentado grandes dificultades. Chilecalifica es una experiencia concreta de esta problemática, demostrando que los distintos esfuerzos por integrar a los Ministerios del Trabajo, Economía y Educación han sido infructuosos. Los proyectos desarrollados, si bien han buscado el diálogo y la participación activa de todos los participantes, han terminado en experiencias segmentadas en las que alguna de las entidades termina asumiendo siempre un mayor protagonismo que las restantes. Éste es el caso del protagonismo de SENCE Ministerio del Trabajo, en el proceso de discusión del Sistema de Certificación de Competencias.

Para algunos, esto puede representar sólo una característica más del proceso, mas es necesario reflexionar acerca de los efectos reales que esto tiene en el desarrollo de políticas enfocadas a fortalecer el capital humano en el país.

Las distintas experiencias internacionales revisadas nos muestran cómo se han estructurado estos sistemas y sus principales resultados. En todas ellas vemos que el desarrollo de un Marco de Cualificación es fundamental para la proyección de los sistemas. Es difícil entender un Sistema de Certificación de Competencias desconectado del mundo de la educación, es decir, un organismo que no dé a los trabajadores oportunidades de formación en consonancia con las necesidades productivas y la generación de sistemas de formación permanente. Éste es el foco principal en los que se han centrado los principales sistemas internacionales.

En caso de Chile, se plantea una estructura débil que busca mejorar los sistemas de capacitación, pero que no ha realizado el intento de reflexionar acerca de las problemáticas de la formación formal. Aunque se anuncia que se está trabajando en el desarrollo de un Marco de Cualificación, no se hace evidente cuál será la articulación de éste con el Sistema de Certificación. En este sentido, cabe preguntarse cuáles serán las posibilidades reales de articular ambos sistemas, dadas las actuales dificultades de diálogo que existe entre el mundo de la educación y el de la producción.

(f) Nudos críticos y Desafíos

Si bien en el capítulo 3 de la tesis se enuncian los distintos nudos críticos percibidos por los actores involucrados consultados, a continuación se exponen algunos de los principales nudos críticos y desafíos que presenta el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales que a juicio de la tesista son fundamentales. Estos se alinean con las dificultades observadas por los actores, sin embargo, se busca abordar problemáticas más generales que los aspectos técnicos enunciados, que ayudarán a complementar el análisis.

(1) Uno de los primeros nudos a resolver es la **articulación de los actores** en la “Comisión” y los “Comités sectoriales”. Como se ha descrito, este sistema constituye uno de las mayores instancias de articulación entre el Estado, los empresarios y trabajadores, y se hace necesario problematizar este hecho. Chile, al igual que muchos países latinoamericanos, no tiene una cultura amplia de diálogo, ésta es, más bien una característica propia de los países desarrollados. En este sentido, cabe preguntarse acerca de cómo se desarrollaran las dinámicas de diálogo, y cuál será la capacidad consenso y decisión que tendrán estas instancias. Si bien según lo declarado por los actores, el proceso de debate se desarrolló de manera satisfactoria, llama la atención el poder ejercido por los grupos empresariales y la deslegitimidad que estos tienen hacia el accionar del Estado. Esto permite augurar que la toma de decisiones no será un proceso fácil, y que en muchas instancias se observaran cuestionamientos a las propuestas efectuadas por los agentes del Estado.

(2) Otro nudo crítico bajo la misma línea de argumentación refiere a las reales capacidades que tendrán los sindicatos o **confederaciones de trabajadores** para profundizar y exponer visiones que sean representativas a todo el grupo. Como se describió, este conglomerado evidencia debilidades en conocimientos técnicos asociados a la temática de las competencias y en las reflexiones acerca de las implicancias que tiene el SNCCL. En sentido, surge la necesidad de apoyar a este grupo para fortalecer su capacidad

de estudio y análisis, de manera de que sus propuestas estén en consonancia con sus intereses y perspectivas.

(3) Desde los relatos de los actores surge un interesante cuestionamiento, que dice relación con las **características de los bienes** que serán generados por el SNCCL. Dada la naturaleza público-privada del financiamiento propuesto en la ley, los bienes generados por el *Sistema* posiblemente no podrán ser concebidos como bienes públicos. Bajo esa perspectiva, el uso que se podrá hacer a estos se limitará a los mecanismos de certificación y capacitación. En este sentido, cabe preguntarse acerca de las posibilidades que da la institucionalidad propuesta para utilizar estos bienes con otros objetivos, como es el caso de las definiciones curriculares de los programa de formación de la educación formal.

(4) Un cuarto elemento ya expuesto extensamente a lo largo del análisis es la problemática de la **articulación del SNCCL con el mundo educativo**. El desafío principal que presentarán los actores será la articulación el Sistema de Certificación de Competencias con la nueva iniciativa que busca definir e instalar un Marco de Cualificaciones. Tomando en consideración las problemáticas que presenta actualmente el desarrollo del capital humano en el país, se vuelve de fundamental importancia la generación de un sistema que integre el mundo educativo y el productivo. Por el ello, el principal desafío al que se enfrentan estos actores es la generación puentes de diálogo y consenso realmente efectivos.

(5) Como quinto nudo o problemática se debe hacer alusión a algunas problemáticas asociadas a la capacitación que a juicio de algunos actores constituyen temas no resueltos durante la discusión.

Se cuestiona por una parte, tipo y amplitud de financiamiento que plantea la ley. Para muchos de los actores el **1% de la franquicia tributaria no será suficiente** atender a las necesidades de certificación y capacitación. Por ello, como desafío del SNCCL surgirá la necesidad de evaluar la (in)suficiencia de los montos asignados para la implementación.

En segundo elemento, se relaciona con las evidentes problemáticas que ha presentado el Sistema de Capacitación. Bajo esa argumentación se sugiere que algunas de las malas prácticas desplegadas por los actores de ese sistema pueden replicarse en el SNCCL. El desafío será por tanto **regular y evaluar permanentemente las prácticas y los beneficios sociales** que traen consigo las dinámicas de los procesos de certificación.

(6) Un último desafío que plantea el SNCCL en Chile, es su puesta en marcha y **los tiempos y voluntades políticas** vinculadas a ese proceso. Para algunos actores la certificación de competencias laborales no representa un tema prioritario para los actores políticos, lo puede explicar la demora en la definición de la ley. Si las dinámicas mantienen el mismo ritmo, es posible que la implementación del *Sistema* no se lleve a cabo en los tiempos que se esperan. En este sentido, se hace necesario volver a instalar la temática en la agenda pública y tener cautela con las expectativas que se generan en la opinión pública, respecto de la prontitud de la puesta en marcha.

Conclusiones

1. El año 2004 se dio inicio en Chile a un intenso debate relativo a la instalación de un Sistema Nacional de Certificación de Competencia Laborales. El objetivo era conformar un sistema que permitiera el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que éstas hayan sido adquiridas. La promulgación de esta ley constituyó un avance significativo en materia de protección social para Chile. Esta política permitiría que muchos trabajadores puedan reconocer los conocimientos, habilidades y actitudes que han adquirido a lo largo de sus vidas y, con ello, mejorar sus expectativas laborales y formativas. Por su parte, las empresas podrán conocer las competencias reales de sus trabajadores, optimizando sus mecanismos de gestión de recursos humanos y productividad.

2. El proceso de diseño y debate de la ley no sólo implicaba reflexionar y deliberar sobre de las necesidades productivas y formativas del país, sino esencialmente, poner en diálogo a distintos actores involucrados. Como toda instancia colectiva de deliberación, su dinámica no estuvo exenta de discrepancias y conflictos. Éste fue un proceso complejo, en el que varios intereses colectivos e individuales entraron en disputa. Se confrontaron intereses de distintos actores: agentes del Estado, gremios empresariales, confederaciones de trabajadores, entidades de capacitación y formación, y organismos técnicos vinculados al desarrollo del capital humano. Éstos desplegaron los recursos que disponían para alcanzar sus objetivos y, en función del contexto social, político, cultural y económico se entramaron las características del sistema propuesto.

Aspectos vinculados la institucionalidad del *Sistema*, el rol que el Estado debía jugar en éste, el grado de participación de los distintos actores, y el énfasis formativo-laboral de las estrategias, marcaron la pauta.

3. En la fase de diseño de la propuesta al interior del ejecutivo, vemos cómo las dinámicas y lógicas políticas asumen un rol preponderante. La necesidad de cumplir con las promesas formuladas en los planes de gobierno, es una urgencia para el ejecutivo. Asumiendo dicha necesidad, se optó -en una primera fase- por excluir importantes iniciativas tendientes a mejorar los sistemas de formación profesional, y a la generación de un *Sistema* amplio de integración de políticas laborales y educativas. El diseño de una propuesta con un fuerte énfasis en la formación, implicaba un debate interno, que el Ejecutivo no estuvo dispuesto a asumir, dadas sus complejidades y el tiempo que esto conllevaba. Aquí se visualiza un quiebre a nivel institucional. El Ministerio de Educación deja de participar activamente en la iniciativa y, se abre paso al diseño de una nueva propuesta “paralela”, que busca crear un Marco Nacional de Cualificaciones.

Por otra parte, de manera de lograr una rápida adhesión de los actores, se decide desarrollar una institucionalidad enfocada a responder las demandas de los principales agentes involucrados, es decir, centrada en las necesidades productivas, cercana al mundo técnico y empresarial, y con una fuerte participación del sector privado.

4. Durante la segunda fase, la dinámica se centró principalmente en discutir legislativamente aspectos técnicos de la institucionalidad creada. Los criterios técnicos fueron la tónica de argumentación, volviéndose relevantes en la toma de decisiones. A partir del análisis, se ha podido evidenciar que el juicio de ciertos organismos técnicos representa -hoy en día- un referente en las discusiones concernientes a las políticas laborales en Chile. En este caso específico, Fundación Chile aparece como el principal órgano consultivo, asumiendo un rol determinante a lo largo de todo el proceso. Su experiencia en el desarrollo de capital humano y su carácter de “gestor del proceso”, lo convierten en el principal formulador de propuestas de institucionalización, configurando con ello las características que finalmente asumirá la ley. El amplio consenso logrado entre los actores es principalmente producto de la legitimidad que ésta entidad le da al SNCCL.

5. En cuanto a la visión de los gremios empresariales, se puede apreciar un interés transversal: *contar con un sistema con poca participación y regulación del Estado, es decir, un sistema flexible y que atienda principalmente a las necesidades empresariales.* Bajo el principio de cercanía al mundo productivo y el co-financiamiento público- privado, se configura un sistema que, a juicio de estos actores, logra dar respuesta a la mayoría de los requerimientos formulados por el conglomerado.

Así, se puede observar que la estructura y el modo de operación del SNCCL propuesto para Chile tiene características particulares. La naturaleza público-privada del organismo representa una de sus principales singularidades. Aun cuando esto no constituye por sí mismo un indicador de las potencialidades o debilidades futuras del *Sistema*, sí da cuenta del énfasis que en Chile se le quiere conferir a ciertas políticas sociales. La naturaleza público-privada fue legitimada por la mayoría de los actores y su lógica se basa en dos principios: por una parte, incentivar la participación de las empresas en el *Sistema* y; por otra, resguardar el uso racional de los recursos públicos.

6. El énfasis público-privado que se le quiso dar a la propuesta, ilustra un hecho tratado extensamente a lo largo de esta investigación. Entre distintos actores -principalmente empresarios y asesores técnicos- se evidencia una propensión a la reducción del accionar del Estado. Se señala que el accionar del Estado vuelve a las estructuras rígidas, burocráticas, poco eficientes y lejanas a los intereses del mundo empresarial. La burocracia estatal y los intereses políticos implicados en estos procesos representan las principales debilidades del Estado.

Se insiste que el Estado ha sido incapaz de desarrollar de manera eficiente y eficaz ciertas políticas sociales. Para muchos actores, las políticas de promoción y desarrollo de capital humano han sido ineficientes, lo que se advierte en las problemáticas experimentadas en el Sistema Nacional de Capacitación Laboral y el programa Chilecalifica. En contraste, las experiencias piloto de certificación de competencias laborales lideradas por el sector privado y Fundación Chile son ejemplos claros de la capacidad que tienen entidades público-privadas para implementar este tipo de proyectos.

7. Dada la naturaleza público-privada de la institucionalidad, se vuelve necesario reflexionar acerca de las implicancias que esto tendrá para el SNCCL. Como se pudo apreciar, las experiencias internacionales manifiestan que, en la mayoría de los casos, la naturaleza de los sistemas es esencialmente pública. El Estado se hace cargo de organizar el sistema, garantizar financiamiento, regular y articular a los actores. Vale decir, asume un rol preponderante. Los objetivos de estos sistemas, a diferencia del propuesto en Chile, trascienden a la certificación de competencias, se configuran más bien como Sistemas Nacionales de Cualificación, buscando mejorar la relación entre el sistema productivo y el educativo. Bajo esta lógica, el accionar del Estado no sólo busca atender a las necesidades productivas de las empresas, sino que fundamentalmente velar por la articulación de ambos mundos.

En el caso de Chile, los objetivos son distintos, y por ello su estructura de funcionamiento puede plantearse bajo una figura mixta. Pese a que esta forma de organización pareciera ser la más adecuada dada las características del SNCCL, su énfasis público-privado puede llegar a limitar las potencialidades del *Sistema*. Un caso concreto de estas limitaciones se asocia a los bienes generados por el SNCCL. Éstos no serán de naturaleza únicamente pública, por lo que posiblemente no podrán ser utilizados para otros fines, como el mejoramiento de las ofertas formativas. Como se señala, los Ministerios de Educación y Trabajo actualmente se encuentran trabajando en el desarrollo de un Marco de Cualificaciones, que busca resolver los aspectos formativos de los que no hace cargo el SNCCL. En este sentido, la articulación de ambos sistemas –SNCCL y el Marco de Cualificaciones- está condicionada por las posibilidades de uso de los bienes creados por esta institucionalidad. Así, se vuelve fundamental que los estándares y normas puedan ser utilizados con fines que trasciendan a la certificación y capacitación, y que puedan transferirse a lógicas de formación.

8. Otro punto que atraviesa el análisis es el grado de articulación y participación de los actores. A lo largo de la investigación se ha demostrado que la voz del sector empresarial chileno y la de los organismos técnicos representa hoy en día un referente en las discusiones relativas a las políticas laborales en Chile. Por contrapartida, la voz de los

trabajadores se escucha con menor fuerza, lo que limita el diálogo social necesario en el debate de las políticas de protección social.

Como se enunció al comienzo de este documento, las relaciones entre los empresarios, trabajadores y el Estado se han caracterizado por ser débiles en diálogo, lo que ha conllevado la imposibilidad de generar lazos basados en confianzas mutuas. Aun cuando este debate no presentó grandes conflictos entre los actores, dada la naturaleza técnica de la temática, se hace necesario destacar la importancia del desarrollo de puentes de diálogo. A la luz de las evidencias, se vuelve fundamental apoyar en este proceso a las confederaciones de trabajadores, quienes, dada su organización y recursos, comienzan a mostrar debilidades en sus propuestas y objetivos. Repensar cuál es el rol de este grupo y sus posibilidades de intervención en materia de legislación laboral, es un desafío que se debe afrontar.

9. La institucionalidad creada posiblemente podrá atender a los objetivos planteados, sin embargo, a la luz del análisis expuesto, se abren diversas interrogantes acerca de su implementación. A continuación se proyectan algunos de sus nudos críticos y se plantean propuestas finales de acción:

(a) Una de las principales problemática que se vislumbra refiere a la constitución del *Sistema*. Como toda institucionalidad perteneciente al Estado, la puesta en marcha del SNCCCL estará subordinada a los tiempos y urgencias políticas. En este caso, la definición y conformación del directorio dará el paso inicial para la constitución de todas las otras instancias concebidas en el *Sistema*. El directorio o la “Comisión” será definida por el gobierno. En este sentido, su implementación se verá mediada por la urgencia que se le quiera otorgar a esta decisión. Dado el próximo cambio de gobernantes, de no constituirse la comisión bajo este mandato, la conformación del *Sistema* dependerá de la importancia que el nuevo equipo de gobierno quiera darle a la política y a la intervención que realicen los actores involucrados.

(b) Otra de los nudos críticos de la puesta en marcha, se vincula a la importancia de hacer visible y dar a conocer el SNCCL entre los trabajadores. Teniendo en cuenta que éste es un nuevo sistema y, que la masa crítica a la que está enfocado no conoce de las implicancias y beneficios asociados a la certificación, se recomienda desarrollar mecanismos de difusión e incentivos que permitan hacer visible esta política pública. Uno de los posibles mecanismos para incentivar su uso, es la entrega de becas de certificación a un número limitado de trabajadores o desempleados. Este beneficio podría ser otorgado a través de los Fondos de Capacitación, que usualmente entrega SENCE. Su difusión puede ser realizada a través de las OMIL, las oficinas del Ministerio de Trabajo y Educación, directamente en las empresas o microempresas y/o mediante los medios de comunicación.

(c) Uno de los principales objetivos planteados por el SNCCL es mejorar el actual Sistema de Capacitación Laboral. Bajo este precepto, surge una de las grandes interrogantes para el SNCCL *¿logrará fortalecer al Sistema de Capacitación Laboral?* Los estudios señalan que el SNCCL permitirá que las entidades de capacitación conozcan las demandas laborales y, a partir de éstas, diseñen las directrices de sus programas, sin embargo, tomando en consideración alguna de las evaluaciones que se han realizado, un avance en los aspectos señalados no parece ser suficiente para cambiar sustantivamente las problemáticas que afectan actualmente al sistema.

El Sistema de Capacitación, no sólo ha demostrado ser ineficaz en la generación de programas formativos cercanos a las necesidades productivas y de empleabilidad del país, sino que sus prácticas pedagógicas tampoco no han sido las adecuadas. Según un estudio realizado por el “Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad”, se observa descoordinación entre los contenidos curriculares de los distintos centros, falta de procedimientos regulares de reconocimiento y certificación de competencias logradas en cursos de capacitación previos y aquellas adquiridas en el trabajo, indeterminación de las competencias que los estudiantes deben adquirir y las evaluaciones que deben rendir durante y al final de los cursos, y asignación heterogénea de las horas asignadas a cada área de perfeccionamiento y de la duración de los programas.

Tomando en cuenta estos complejos problemas de gestión y prácticas pedagógicas, se plantea la necesidad de que los bienes e insumos generados por el SNCCL, faciliten el desarrollo de los procesos de formación. Se exige un apoyo en el desarrollo de pautas concretas de aplicación, y asesoría en materia de formación y evaluación de competencias laborales a las entidades de capacitación. En segundo término, una de las principales tareas del Estado será generar mayores mecanismos de monitoreo y regulación de estos organismos, de manera de que sus actuales prácticas se no traspasen al SNCCL y efectivamente se logren mejorar las prácticas e impacto de los programas de capacitación.

(d) La franquicia tributaria para capacitación laboral es un mecanismo que permite actualmente a las empresas utilizar hasta el 1% de su planilla anual de imposiciones para capacitación laboral. Con la puesta en marcha del SNCCL, este monto será utilizado tanto para fines de capacitación, como de certificación laboral. En este sentido, cabe preguntarse acerca del uso que se le está dando a estos recursos, su rentabilidad social y, la pertinencia de su complementariedad.

Según los resultados de las últimas investigaciones, se ha constatado que la franquicia tributaria se encuentra desfocalizada respecto de su objetivo -mejorar la empleabilidad de los trabajadores, principalmente de aquellos de escasos recursos- transformándose en un instrumento que parece no ser el más apropiado para los actuales requerimientos de la fuerza de trabajo en Chile. Se hace visible a través de las cifras que los quintiles más ricos de la población están accediendo en una mayor proporción a la capacitación laboral que los más pobres¹⁵. Esto resulta inconsistente con la premisa de que los recursos públicos deben destinarse principalmente a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Asumiendo que el SNCCL reproducirá las mismas dinámicas que el Sistema de Capacitación Laboral, se vuelve indispensable reconsiderar el mecanismo de asignación

¹⁵ La tasa de capacitación laboral del quintil de ingresos más altos es 2,2 veces la del quintil más pobre, considerando el total de la fuerza de trabajo. Esta cifra se torna aún más dramática si se miran las tasas de capacitación para personas en empresas, ya que el quintil más rico más que triplica al quintil más pobre.

de recursos e implementar medidas que permitan focalizar su entrega a aquellos trabajadores que se encuentren en situaciones precarias o de inestabilidad laboral.

Por otra parte, como lo han señalado algunos de los actores consultados, la estructura de financiamiento propuesta para el SNCCL, permite presuponer que los recursos serán insuficientes para cubrir las demandas de capacitación y certificación. Así, durante la implementación del *Sistema*, deberá evaluarse si alguno de estos dos mecanismos se ve afectado y, a partir de eso, reconsiderar el porcentaje asignado para financiamiento.

(e) Como se mencionó a lo largo del análisis, los gremios sindicales parecen no avanzar al mismo ritmo que los empresarios en los aspectos técnicos del desarrollo de capital humano. En este sentido, se vuelve fundamental generar un mecanismo de formación o entrenamiento en materia de competencias laborales a líderes sindicales. Si bien esto escapa de los objetivos del SNCCL, facilitará el desarrollo un diálogo fluido, y permitirá que todos los involucrados se encuentren en condiciones de igualdad para las negociaciones.

(f) El temor de que la comisiones y los comités sectoriales se transformen en una “caja de resonancia” de los distintas problemáticas laborales, se hace palpable en muchos de los discursos de los actores. Esta aprensión no sólo se sustenta en los múltiples debates que se han desarrollado en el último tiempo, sino que principalmente en el hecho de que el SNCCL será una de las principales instancias de diálogo entre empresarios y trabajadores. Dada la naturaleza técnica del *Sistema*, no sería favorable para su funcionamiento el predominio de discusiones ajenas a la certificación y capacitación.

Como muchos analistas han sugerido, nuestro país requiere de la generación de instancias de diálogo en materia de políticas laborales. La creación de una instancia paralela, en el que se discutan diversas temáticas que ayuden a mejorar las condiciones laborales y productivas, representa, hoy en día, una necesidad de primera urgencia. Esta figura debiese ser de carácter público-permanente, en el que se integraran distintos actores.

La constitución de una comisión paralela al SNCCL, permitiría que esta nueva institucionalidad -SNCCL- pudiese enfocar sus acciones únicamente en los fines propuestos, y que no se viese afectada por el constante surgimiento de conflictos laborales.

(g) Finalmente, otro de los temas por tratar, remite a la institucionalidad que se hará cargo de diseñar y fomentar las políticas de formación permanente en nuestro país. El programa Chilecalifica es, en la actualidad, la entidad preocupada de sentar las bases de un sistema de formación a lo largo de la vida, no obstante, su plazo de ejecución concluye el año 2010.

Al respecto, se vuelve imperante para el SNCCL la generación de una nueva entidad que se haga cargo y organice, desde una perspectiva pública, las políticas de formación de capital humano. Las grandes potencialidades del SNCCL recaen en sus posibilidades para establecer puentes de articulación con otras políticas públicas de fortalecimiento del capital humano. Ello porque una entidad de certificación que no esté integrada con los programas de desarrollo profesional y laboral pierde relevancia, transformándose sólo en un referente de información para la selección de la fuerza laboral. En este sentido, la generación de un nuevo organismo estatal enfocado en la integración de los vínculos entre formación, trabajo y necesidades productivas y de empleabilidad, se vuelve determinante para las proyecciones del SNCCL.

Bibliografía

“*A Framework for Evaluating Outcomes in Finland*”, National Board of Education, Helsinki, 1999

Aglietta. (1982), "*Crisis y regulación del capitalismo*" Siglo XXI. Madrid, 1982.

Araneda. (2006), “*Hacia un sistema de aprendizaje a lo Largo de la Vida: Oportunidad del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales*”, Expansiva, Santiago de Chile.

Aguilar Villanueva. (1994), “*Estudio Introductorio*”. En Aguilar Villanueva Luís Felipe (Comp), La hechura de las políticas, Porrúa Grupo Editorial, México.

Australian National Training Authority (ANTA) www.anta.gov.au

Australian Qualifications Framework www.aqf.edu.au

Barbier. (1996), “*Situations de travail et formation*”, L'Harmattan, París.

Behn. (2000), “*El estudio de las políticas Públicas*”, Porrúa Grupo Editorial, México.

Berthelot. (1985), “*Compétences et savoirs : l'intérêt des études sur l'agriculture*”, Formation Emploi n° 12

Blumer, (1971), “*Social Problems as collective behavior*”. Social Problems

Boyatzis,R. (1982)”*The competent manager*” , Wiley and Sons, New York.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Versión definitiva), LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, NO de venta: S.00.II.G.81.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2004), “*Desarrollo productivo en economías abiertas*”, (LC/G.2234), Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, Puerto Rico

Chang. (1996), “*El Papel del Estado en el Cambio Económico*”, Editorial Planeta Mexicana, México

Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER),
www.conocer.org.mx

Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER). (1998), “*Análisis ocupacional y funciones del trabajo. Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral*”, México

Coriat. (1990), “*El taller y el Robot*”. Ed. Siglo XXI.

De Sebastián, “*Análisis de Involucrados*” http://www.ilazarte.com.ar/mt-static/blog/archives/desebastian_analisisinvolucrados.pdf.

Dubar. (1994), “*Identités collectives et individuelles dans le champú professionnel*” in de Coster, *Traité de sociologie du travail*, Bruselas

Elder y Cobb. (1993), "*Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos*". En Aguilar Villanueva: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México.

Fröbel, Heinrichs y Kreye. (1980), "*La nueva división internacional del trabajo: para estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*", Ed. Siglo XXI, México

Fundación Chile. (2004), "*Competencias laborales para Chile 1999-2004. Capital humano: productividad y desarrollo de las personas*", Santiago de Chile.

Hankel. (1996), "*Entwicklung braucht Regeln - ein monetäres Völkerrecht*", en *Entwicklung & Zusammenarbeit*,

Hein. (1995), "*Von der fordistischen zur post-fordistischen Weltwirtschaft*", en *Peripherie*, no.59/60

Hirsch. (1986), "*Fordism and Post-Fordism: The Present Social Crisis and its Consequences*"

Gonczy A. Y Athanasou J. (1996): "*Instrumentación de la educación basada en competencias. Perspectivas de la teoría y la práctica en Australia*". En: ARGÜELLES A. (comp): *Competencia laboral y educación basada*

Gusfield. (1981), "*The culture of public problems: drinking, driving and the symbolic order*", Chicago, University of Chicago Press.

Kingdon. (1984), "*Agenda, Alternatives and Public Policies*", Foresman and Company", Illinois.

Lechner. (1996), “*Las transformaciones de la Política*”, en la Revista Mexicana de Sociología, México

Lichtenberger. (1992), “*Formación profesional; calificaciones y clasificaciones profesionales. La experiencia Francesa*”, Documento PIETTE CONICET, Buenos Aires

Lichtenberger. (2000), “*Competencia y calificación. Cambios de enfoques sobre el trabajo y nuevos contenidos de negociación*”. Documento PIETTE CONICET, Buenos Aires

Luhmann. (1991). “*Sistemas sociales*”, Alianza, México.

March y Olsen. (1976), “*Ambiguity and Choice in Organizations*”. Universititests for laget. Bergen. Noruega

Marglin. (1990), “*The golden age of capitalism : reinterpreting the postwar experience*”, Oxford : Clarendon Press, Londres.

Maurice. (1986), “*Determinismo tecnológico en la sociología del trabajo 1955-1980. ¿Un cambio de paradigma?* Sociologie du Travail 80/1.

Meltsner. (2000), “*La factibilidad política y el análisis de las políticas*”. En Aguilar Villanueva Luís Felipe (Comp), La hechura de las políticas, Libro II, Porrúa Grupo Editorial, México.

Mertens L. (1996). “*Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*”. OIT-CINTERFOR-Conocer. Montevideo.

Merrit D (1997). “*A conceptual framework for industry-based skill standards*”. Institute on Education and the Economy (IEE) Brief #13, 1997. Columbia University. Mimeo.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2004), “**Proyecto Experimental para la Evaluación, Reconocimiento y Acreditación de las Competencias Profesionales**”, España

Montero. (1999), En “*El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*”: *Las relaciones laborales: ¿un asunto publico?*, FLACSO, Santiago de Chile

Moore. (2001), “*Creating Public Value. Strategic Management in Government*”, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Muñoz. (1999), “*El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*”: *Los actores sociales y el desarrollo productivo*. FLACSO, Santiago de Chile

Musgrave. (1985), “*A brief history of fiscal doctrine*”, en A.J. Auerbach y M. Feldstein, Handbook of Public Economics, vol. 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers

Oakland. (1991), “*Theory of public goods*”, en A. Auerbach y M. Feldstein, Handbook of Public Economics, vol. 2, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.

OECD. (1992), “*New Directions in Work Organization. The Industrial Relations Response*”, Paris

OIT-CINTERFOR (2005), “*Proyecto de Competencias Laborales. Análisis de la experiencia comparada en Competencias Laborales*” – México.

Oman,. (1993), “*Globalización: la nueva competencia*”, en Capítulos del SELA, No.36.

“Proyecto de Ley Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales” (2004).
Boletín N° 3507-13

Qualifications and Curriculum Authority, www.qca.org.uk

QCA (2001), **“Report of the Independent Review of the UK National Occupational Standards Programme”**, Gran Bretaña.

Ragin (1987), **“The comparative methods: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies”** Berkeley, CA. University of California Press

Rojas (1999), **“El saber obrero y la innovación en la empresa”**. Cinterfor, Montevideo

Rozenblatt. (1999), **“El cuestionamiento del trabajo. Clasificaciones, jerarquía, poder”**.
Seminario Intensivo de Investigación organizado por el CEIL PIETTE, Buenos Aires.

SCANS. (1992), **“Informe de la Comisión SCANS para América 2000”**. Washington:
Departamento de Trabajo de los Estados Unidos

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), www.sena.edu.co

Schkolnik, Araos, Machado. (2005), **“Certificación por competencias como parte del sistema de protección social”**, CEPAL, Santiago de Chile

Schwartz, (1996). **“Modernizar sin excluir, Dirección General Tecnológica Industria”**,
Secretaría de Educación Pública, México.

Sojo, Ana (2003), "*Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe*", Revista de la CEPAL No. 80.

Spinoza. (2006), "*Los saberes y el trabajo*". Anales de la Educación Común, Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Stigler. (1971), "*The Theory of Economic*". Bell Journal of Economics and Management Science

Stiglitz (1988), "**Principal and Agent**". J. Eatwell, et, al. (eds). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres.

Tamayo. (1997), "*El Análisis de las políticas públicas*" en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza.

Tanguy. (2001), "*De la Evaluación de los puestos de trabajo a la de las cualidades de los trabajadores. Definiciones y usos de la noción de competencias*", en Neffa, J.C y De la Garza Toledo, E. (comp), *El trabajo del futuro*. Buenos Aires, FLACSO.

Touraine. (1987), "*Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina*" Santiago de Chile, PREALC

Weller. (1998), "*La evolución del empleo en América latina en los años noventa*", Papeles de Población, Universidad Autónoma de México.

Anexos

Anexo 1: Pauta de Entrevistas

Entrevista Actores Involucrados Proyecto de Certificación de Competencias Laborales **Formato tipo para todos los actores/organizaciones**

Respecto del diseño

- ¿Qué rol cumple la (organización, actor) en el diseño de la iniciativa?; ¿en qué fases del diseño participó?, ¿qué elementos fundamentales a juicio de (organización, actor) no podían estar fuera de la propuesta?,
- ¿Los distintos actores del gremio tenían la misma visión respecto del sistema?
- ¿Qué hitos le parecen importantes en el proceso de discusión de la ley?
- ¿Qué actores estuvieron involucrados en el proceso?, ¿qué actores a su juicio fueron claves en la discusión?
- ¿Hubo discrepancia entre los actores en esa fase?

.Respecto de la discusión

- ¿Qué modificaciones tuvo la propuesta en el proceso de diseño y formulación de la ley?
- ¿Cuál fue el rol que ejerció (organización, actor) en el diseño definitivo de la ley?,
- ¿Qué sectores tuvieron más injerencia en la propuesta final?, ¿Hubo consenso entre actores respecto de los distintos elementos que componen la propuesta?
- ¿Cuáles fueron los puntos o elementos más difíciles sobre los cuales hubo que ponerse de acuerdo en la propuesta final?

Respecto de la propuesta final que se encuentra en tramitación

- ¿Cuál es su visión respecto de la propuesta final?,
- ¿Qué elementos le parecen débiles en la propuesta?, ¿por qué no fue posible resolver dichas debilidades de la propuesta final?
- ¿Cuáles son las principales fortalezas de la propuesta final?,
- ¿Qué dificultades puede presentar el sistema en su proceso de implementación?

Respecto del rol del Estado

- ¿Cuál es la posición de (organización, actor) respecto del rol que debe ejercer el Estado en el sistema?
- ¿Hubo discrepancias entre los actores en relación al rol que debe cumplir el Estado?
- En relación al rol que ejerce el sector privado dentro del *Sistema*, ¿qué visión tiene respecto del rol que debe cumplir dicho grupo?, ¿por qué?

Anexo 2: Transcripción de Entrevistas

Entrevista Hernán Araneda

Director Proyecto de Competencias Laborales de la Fundación Chile

Entrevistadora: Me gustaría partir preguntándote ¿cómo surgió la iniciativa de generar un Sistema de Certificación?, ¿qué iniciativas se generaron desde acá?

Hernán: Esto surge alrededor del año 98, básicamente a partir de una conversación antigua. Como sabes de estas conversaciones pueden haber distintas versiones de este cuento, pero creo que te puedo hablar acerca de las movidas más claves de esta cuestión.

Había una preocupación desde principios de los 90' con el tema de la empleabilidad juvenil. Incluso cuando la Concertación estaba armando su primer programa de gobierno, entre el '88 y el '90, se pensó en cómo articular un Sistema de Recursos Humanos. Una persona muy clave en ese tiempo fue Mario Marcel, que diseñó el Programa Chile Joven, que fue un programa muy innovador en Latinoamérica de inserción laboral de jóvenes.

Mario vio que fuera de Chile, en Inglaterra había una reforma muy fuerte de productividad de recursos humanos, que tenía tres componentes. Uno era la Certificación de Recursos Humanos en empresas; otra era la Certificación de Competencias Laborales; y un tercero era un Sistema Acreditación de la Oferta de Formación, sobre todo de capacitación laboral.

Llegó esta especie de visión sistémica, y lo que se vio en ese momento era que ese era un sistema muy sofisticado para lo que podía Chile hacer en ese momento. Lo que se vio era que Chile necesitaba un programa como Chile Joven, que era un sistema innovador de intermediación y quedó como en remojo. Al final de de la década se retoma al tema a partir de unas cifras del Ministerio de Hacienda. Se ve que hay un conjunto de actores que está capturado, que tienen baja productividad, y que se presume que si esos trabajadores tuvieran algún mecanismo que les permitiera hacer una señal hacia sus empleadores respecto de sus calificaciones, les iría mejor en su movilidad laboral. Eso implicaba

empresas más productivas y un rubro en el que tendrían mejores sueldo. Así, se empezó a pensar en el tema de la certificación, que permitiera ser la llave maestra.

La idea que hay ahí es una idea de teoría económica, que tiene que ver con un premio Nobel, que se llama Spence, que es una teoría muy importante que es sobre Market Signety. El tipo estudia sobre la oferta y la demanda del trabajo, y dice básicamente que hay una asimetría de información entre quien ofrece su trabajo y el que compra ese trabajo. Quien compra ese trabajo no sabe las destrezas que tiene quien ofrece su trabajo, y que por lo tanto eso hace que para se concrete la operación de trabajo se encarecen ciertos costos de selección. También hay ciertas fallas o ciertas perdidas por mala asignación. Ponte tú, contratas a alguien y pensaste que era bueno, y no era bueno y perdiste tiempo y perdiste plata. La teoría del Market Signety estudia cómo funciona este mercado y cómo si resuelves las asimetrías de información el mercado del trabajo puede ser más eficiente. Esto es bien teórico, pero eso fue lo que lo inspiró. Era sobre todo para trabajadores que tenían una experiencia laboral que permitía presumir que ellos eran competentes en algún área, aunque fuera algún área muy básica de oficios.

Paralelamente, en Estados Unidos había un proceso mucho menos articulado que en Inglaterra, que organizaba el Estado Americano, que era una entidad que organizó Clinton que se llamaba National Skill Stand School. Este fue un esfuerzo por definir perfiles, estándares e instalar un Sistema de Certificación a nivel de todo el país. Había una serie de papers que escribieron gente de todo el país, y le pidieron a un tipo que diera recomendaciones para la implementación de un Sistema de Certificación. El tipo lo que recomendó básicamente era que las certificaciones debían partir desde los niveles más básicos, más que de cuestiones muy específicas. El fundamento era que si a un trabajador lo certificas, permites que entre una conversación o una dinámica de entrenamiento. Se pueden tomar decisiones respecto de él y de su entrenamiento.

Como en esa época acá había toda una masa crítica se definió...Hubo gente que tuvo mucha importancia como Mario Marcel y Eduardo Bitrán cuando llegó a la Fundación Chile.

En ese entonces se empezaron a establecer conversaciones con la gente de la CPC y decidió que esto era muy prematuro para Chile todavía, y que era necesario establecer

experiencias demostrativas. La Cámara de la Construcción tenía una serie de cosas que, decían que las tenían resuelta, cosa que era parcialmente cierta. Tenían algunas cosas desarrolladas a través de corporación educacional. Tenían liceos técnicos profesionales donde prestaban algunos servicios a empresas constructoras, particularmente en el rubro de la vivienda. Tenían algo así como el carnet de los obreros. Era bastante acotado a una empresa grande que se llama SIGDO COPER.

En función de eso se decidió hacer un proyecto que lideraba el sistema empresarial. El principio era que este proyecto tenía que estar cerca del sector empleador y debía recoger las tendencias más relevantes del mercado del trabajo, y ojala estuviera alineado con las prioridades del sistema productivo y competitivo del país. En base a eso se dijo: *hagamos una experiencia demostrativa en el país y veamos si esta cuestión funciona y qué resuelve*, con una ambición relativamente limitada. Más bien quería ser un instrumento para apoyar competitividad y productividad en ciertos sectores productivos. Escogimos los sectores, y en ese momento llego yo a esta cuestión.

Entrevistadora: ¿Les pidieron a ustedes como Fundación Chile que se hicieran cargo de estas experiencias?

Hernán: No, esta fue una experiencia o una cuestión de emprendimiento social, si tú lo quieres. La Fundación congregó a algunos actores. Éste fue un proyecto que requería articulación, y la Fundación tiene una serie de atributos como institución que le permiten hacer ese trabajo con cierta facilidad. Tiene la particularidad de articular actores, hacer conducción metodológica y hacer proyectos con cierta legitimidad, con good will institucional. Nosotros congregamos a sectores gremiales y les gusta trabajar acá.

Por otro lado, desde el punto de vista de la economía política esta cuestión no la iban a hacer los privados solos, ni el Estado solo. Eso es algo que a la Fundación le pasa mucho. Hay cosas que son bienes públicos y que se tiene que generar los incentivos para que los privados lo hagan. Como no pueden apropiarse de los beneficios, más bien pierden, se justifica establecer un trabajo en red, que alguien articule.

Por otra parte, por razones te diría que de sensibilidad política o de suspicacia, se decía que esto no podía venir desde el Estado. O sea, que el Estado convocara un Sistema de Competencias Laborales para la mayoría de los empresarios era un sistema que iba a introducir una mayor rigidez al mercado del trabajo. Iba a traducirse en un mercado del trabajo más regulado, con negociaciones de sueldo, como ocurre en otros países, como por ejemplo en Francia.

Al principio era un proyecto con un perfil bajo, bien técnico, nadie se imaginaba lo que iba a pasar. Bueno, al poco rato me di cuenta que esta cuestión resultaba, pero que requería un desarrollo gigantesco para verificar sus beneficios. Necesitabas que la marca se instalara, que tuviera credibilidad y lograr afectar efectivamente la dinámica del trabajo. Eso todavía no sucede, pero va a ser un punto clave en el éxito del sistema que se va a instalar ahora.

En concreto, lo que hicimos fue buscar financiamiento a través de fondos concursables. El Estado no interviene así no más, lo hace a través de los fondos de fomento. Así lo hicimos, postulamos a CORFO y ganamos. Empezamos a trabajar con dos sectores y al poco rato negociamos la donación con el Banco Interamericano de Desarrollo. Empezó con construcción, turismo y luego con la minería.

Entrevistadora: ¿Cuántos lograron certificar?

Hernán: Tendría que ver las cifras históricas, pero creo que fueron unos 2.500. El primer período fue de mucho aprendizaje y de diseño metodológico, cosas que hoy en día hacemos... Hoy para levantar un sector nos demoramos dos meses y antes nos demorábamos un año. Fuimos a ver lo que había acá, lo que había allá, metodologías, buscar síntesis. Fue un período para instalar capacidades acá porque no había nada, no había ni discurso. Antes hablar de competencias laborales era como hablar de olimpiadas de trabajadores, o sea, no había nada.

Al poco rato, como en dos años pasaron dos cosas bien importantes. Acá había un directorio y se convocó a un directorio del proyecto. En ese directorio participó el presidente de la CPC, el presidente de los gremios, del Ministerio del Trabajo, participó el director de SENCE y el asesor del ministro del trabajo, y del Ministerio de Educación

representado por la Unidad de Curriculum y Evaluación, que no entendía nada de esta cuestión, pero venía igual.

En ese tiempo el directorio lo presidía Eduardo Bitrán y yo era como el secretario ejecutivo. La parada del Estado fue decir bueno..., y Hacienda empezó a mirar desde lejos esta cuestión. Eso fue clave porque evaluó si esto se justificaba como política pública. Fue muy clave porque en el fondo dijo: *esta es una cuestión de privados para privados, que es un argumento razonable; pero el Estado tiene que hacer algo aquí*. El Estado podía decir que esto hacía sentido con las políticas públicas y lo iba a ocupar para subsidiar certificaciones de los trabajadores, o para vincularlo con la capacitación.

En los primeros años esto estuvo centrado en la eficiencia del mercado del trabajo y de a poco esta cuestión fue cambiando. Yo me fui convenciendo de que uno de los beneficios más grandes de esto no iba a estar en la certificación, sino que más bien se podía generar un movimiento en la formación de capital humano, como por ejemplo fomentar la formación a lo largo de la vida. La certificación puede servir como un instrumento de aprendizaje a lo largo de la vida, en la medida en que tú sabes lo que traes y puedes administrar eso. Se podía generar mucha información sumamente útil para la formación técnica, secundaria y de capacitación. Hoy en día como esa información no está articulada, y por razones de apropiabilidad ninguna institución quiere elaborar perfiles y ponerlos a disposición de todo el mundo. Las instituciones que están más orientadas al mundo del trabajo hacen poco ese ejercicio. En teoría esa debiera ser la cosas más importante que hagan, pero en la práctica pasa que es están guiadas por el mercado de la demanda por estudios y no por el mercado laboral.

Todavía las señales de empleabilidad de egresados no son una señal suficientemente potente como para direccionar lo que hacen las instituciones. Tú puedes hacer que una institución imparta buenos programas, pero ahora la principal finalidad es capturar alumnos y no necesariamente estar alineado con la demanda laboral. Lo que pasa también en el mercado del trabajo es el rezago, o sea, cuando en el mercado se hace evidente que falta determinadas personas en un área o que debiera tener tal o cuales capacidades, hay una asimetría fundamental y esa información no llega casi nunca a las instituciones. No ocurre

que el formador se de cuenta que se está necesitando ingenieros de tal tipo y ajuste sus planes.

Entonces, uno de los beneficios más grande de los que estábamos haciendo era poner esta información al mundo de la educación. En su momento acá en la Fundación hubo una discusión bien interesante. El director José Pablo Arellano planteó la discusión acerca del énfasis que el debíamos dar a este asunto y se veía que el mayor beneficio iba a ir al mundo formativo. Esta idea ya no era una externalidad positiva del proyecto, sino que fue una intencionalidad y había que buscar las formas de hacer esto mucho más estructurado. Ahora, ese dialogo era interno de la Fundación.

Luego, yo me fui a Estados Unidos y conversé con la gente del BID y del Banco Mundial, y me enteré allá que estaban financiando temas no tocados en la reforma de los 90', como la educación de adultos y la educación técnica secundaria. Le sugerí al Banco Mundial que nos vinieran a ver y conversáramos este asunto, porque esto también tenía que ver con formación. Bueno, ese era el Programa Chilecalifica, donde había una decisión muy fuerte desde Educación. El Banco Mundial presionó para que el programa ampliara su espectro y además presionó para que participara la demanda laboral, el mundo productivo. Lo que hizo el Banco fue muy astuto y dijo: *bueno, como hay un avance a través de este proyecto, escalémoslo*. Se entendió la lógica de esta cuestión y como había varios proyectos de este tipo en otros países del mundo se produjo una sincronía con el banco. La idea era que esta cuestión se escalara a más sectores -experiencias demostrativas, las llamábamos nosotros-, y a más trabajadores. Eso fue el proyecto Chilecalifica en ese componente, y en ese momento yo era parte del equipo que lo diseñó.

El concepto era muy interesante, porque se empezaba a acercar el mundo educativo y el productivo. Acercar era un poco más que tener componentes que conversaran poco entre sí en el mismo proyecto.

El diseño inicial de Chilecalifica tenía elementos un poco más transversales, pero a la larga primó una organización en la que había una distribución del poder y recursos muy convencional -por la línea de la bajada de los ministerios convencionales-. Nos permitió a

nosotros potenciar lo que estábamos haciendo, y además nos permitió hacer otra cosa que Chilecalifica no contempló, que era meternos en educación, en el sistema escolar.

En el fondo estoy convencido, suena medio personalista, pero me di cuenta que el efecto de las competencias tenía que ser sistémico, tenía que darse en varios ámbitos. Tenía que darse en el ámbito de la formación técnica, de la gestión de las empresas, etc.

Entrevistadora: Impactar el sistema de formación permanente

Hernán: Claro. Formación Permanente me parece algo demasiado ambicioso. algo que no tenemos, más bien partamos de lo que tenemos. Tenemos educación básica, media, post secundaria, tenemos gestión en las empresas.

Acá nosotros en ese momento nos dedicamos a gestionar un montón de proyectos, mientras seguíamos haciendo esto de los sectores. Eso nos permitía vincular cosas, por ejemplo, si no había ciertas condiciones en un sector productivo, si no participaban todas las empresas, trabajábamos con empresas aisladas que estuvieran dispuestas a invertir. Por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones había un juicio entre Telefónica y VTR, y no podíamos trabajar con los dos juntos- trabajamos con Telefónica. Ese fue un proyecto muy exitoso con instaladores de banda ancha, que además se articulaba con colegios TP de la Fundación Belén Educa. Nos metimos en el tema de las competencias para la empleabilidad y salimos con un manual súper bueno que se probó como con 10.000 cabros.

Nosotros trajimos un modelo de empleabilidad de Australia y la apuesta era que las competencias eran súper importantes, pero necesitamos que se incorporarán en el sistema educativo. Al ratito después empezamos a trabajar con educación post secundaria, pero no con Chilecalifica, sino con la División de Educación Superior del MINEDUC directamente. Empezamos a incorporar el enfoque de las competencias en la formación, en los perfiles y modularizando los programas. El Ministerio nos pidió que armáramos un manual para modularizar carreras, etc., etc.

Paralelamente, trabajábamos con SENCE en los sectores donde había condiciones para hacer ese ejercicio. La condición fundamental era que hubiera un gremio que pudiera asumir el rol de certificador. Ese fue un acuerdo desde el día uno del proyecto. Al principio los socios empresariales estaban muy suspicaces, porque pensaban que esto se iba a transformar en un negocio rentable para alguien. Las posibilidades eran dos: -que esto fuera un show en el que se iba a hacer cargo el Estado y se iba a transformar en una cuestión centralista, burocrática, etc.; -o que la Fundación Chile, como lo ha hecho muchas veces, iba a tener un proyecto súper innovación y se iba a tratar de apropiarse de esto.

Estaban esas dos cosas, y mi principal tema en esa época era tener un terreno que permitiera que los socios estuvieran pacientes: *que esto era una cuestión a 5 años, que queríamos instalar un sistema en el que ellos jugaran un papel clave y ayudaran a sus sectores*. Esto implicaba paciencia y postergar conversaciones muy detalladas sobre temas institucionales. El tema crítico era quién certifica, quién evalúa, quién apropia beneficios. Eso fue una de las cosas más interesantes de este proyecto, que logramos mantener a todos estos gremios juntos, postergando las conversaciones de institucionalidad, pero ellos nos pidieron hacer un rayado de cancha inicial. Una buena parte de ese rayado de cancha se transformó luego en el proyecto de ley.

Entrevistadora: ¿El rayado de cancha, qué establecía?, ¿había ciertos principios?

Hernán: Sí, había ciertos principios: 1) era decir que la certificación debía ser voluntaria, que esto no es una regulación dura, que no son certificaciones habilitantes; 2) la certificación debía ser extendida desde el sector privado por entidades que cuenten con la legitimidad para hacerlo y que sean reconocidos por el sector empleador como legítimos; 3) nosotros creíamos que había que plantear que las funciones de capacitación, certificación y evaluación debían estar separadas. La capacitación no era parte del proyecto para nada, pero se decía que un capacitador no podía ser un certificador, y eso se fue transformando en una cosa bien clave que se conserva parcialmente en la ley. Hay cosas que se relativizaron bastante y mi feeling con esto es de cautela total.

Por ejemplo, se estableció que las universidades pueden certificar. Uno dice: *bueno cuál es el sentido de esto, por qué el sistema opera con un criterio distinto para las*

entidades del sistema convencional. Ese principio se había instituido y había decidido que las entidades de formación no iban a participar.

Otro principio era que hubiera un sistema combinado de subsidios a la demanda. Esto, tanto para que las empresas que demandan certificación para sus trabajadores, como para que los trabajadores de empresas que subinvierten o trabajadores que están desempleados. Toda esta cuestión instaló un terreno que nos permitió empezar a operar esta cuestión y establecer ciertos instrumentos mucho más estandarizados de trabajo con los sectores. Contractualmente nosotros recibíamos plata para trabajar con los sectores, y establecíamos convenios con las asociaciones gremiales. Esos convenios se traducían en una serie de responsabilidades para ellos contra los recursos que el proyecto ponía para hacer ciertos pilotos. había responsabilidades, pero había una serie de beneficios para ellos como la difusión dentro del sector, las ceremonias con los trabajadores y las familias, etc.

Otro tema interesante que pasó en esa época en el 2002, era que estábamos saliendo de la recesión. En ese momento el Estado dijo a través de Ministerio de Trabajo que quería probar en ciertas poblaciones la resolución de coyunturas difíciles de empleo y se apoyó la certificación de trabajadores de electricidad. Fue importante porque el Estado se empezó a meter más. Cuando el Banco Mundial dijo este proyecto hay que meterlo acá, inicialmente no metía al Ministerio del Trabajo, lo metía por un lado muy raro, por el lado de los oficios. De los oficios porque incorporaba nivelaciones de estudio, los programas que hace el SENCE. Era como bien lateral. Con este programa (Cero Falta) se instaló SENCE en el centro del programa Chilecalifica. Eso fue intencionado y ahí me di cuenta de que si a esto no se le metía más plata la cuestión se moría, por lo tanto *catetié* y me fui a vivir al centro para convencer a estos gallos de que esto era lo mejor del planeta. Fui una especie de evangelizador de la historia y yo creo que fue bueno, porque le aumentó la visibilidad, la presencia.

Entrevistadora: ¿Y que pasó ahí?

Hernán: Lo que empezó a pasar es que el Ministerio del Trabajo a través de SENCE... bueno, ese es un tema no resuelto, porque el Ministerio del Trabajo tiene una serie de

colgajos y en particular el tema de políticas a largo plazo no son su fuerte. No son su fuerte los temas de capacitación y temas de empleo, independiente de quien esté a cargo. Prácticamente no ha habido políticas de empleo, ha habido políticas de empleo de emergencia. En capacitación lo que hay son las dos funciones claves de SENCE: comprador de capacitaciones para población vulnerable, y administrador de la franquicia tributaria, que no constituye realmente una política pública. Todo este tema de las competencias quedó un poco fuera de SENCE y no supo mucho qué hacer con esta cuestión. Esa ha sido la historia: hasta ahora, en el SENCE, todavía no existe una Unidad de Competencias Laborales. Puede no corresponder, pero *¿cómo apropio el sistema de certificación?* o *¿cómo lo abrocho con el sistema nacional de capacitación?* Eso todavía no está resuelto, ha avanzado, pero no está resuelto.

El discurso se fue por el lado de la pertinencia que le da el sistema de competencias a la capacitación. Si uno logra forzar que la oferta de capacitación esté alineada con lo que se supone son las demandas de la oferta del trabajo puedes tener una capacitación más pertinente. Lo que no considera eso es que también hay que desarrollar la oferta.

Nosotros ya estamos como en la tercera generación de estos proyectos. Mi tema ahora es el desarrollo de la oferta de formación. Hoy en día, si no hablas de esto se supone que estás fuera de moda. Ahora incluso puede sonar como un tema viejo, pero si te metes en las instituciones es un tema que todavía no está maduro.

El otro tema importante es lo que pasa a nivel de los sectores. Hay sectores más maduros y más articulados que otros, y los avances por lo tanto son dispares. La gestión de los recursos humanos en Chile es todavía un tema muy primario. Hemos trabajado con empresas exportadores, por ejemplo en el rubro alimentario y te das cuenta que las prácticas son realmente básicas. Ellos tomaron estos temas casi como de responsabilidad social, y de repente se encontraron con que esta cuestión les iba a ayudar a gestionar recursos humanos.

Te diría que hoy estamos en una fase todavía no muy lograda a nivel de sectores. Yo todavía creo que los sectores se engolosinan con esto de que el Estado les pague los

pilotos. Hay señal de reconocimiento hacia ellos, hay efecto de clima en esta cuestión, sin embargo no me atrevería a decir que los sectores reconozcan todo el potencial que tiene; estamos en eso todavía. Entre paréntesis el tema la calificación de los trabajadores, todavía es patético, falta mucho para estemos en esa cuestión... Bueno, tenemos sectores que llevan 6, 7 años en esto.

El último punto para narrar de la historia es el papel del Consejo de Innovación. Ahí el tema capital humano aparece, dado que, en la medida en que Chile que no desarrolle capital humano, difícilmente va a haber investigación, desarrollo e innovación. Es un cuello de botella para introducir innovaciones, como el mejoramiento de procesos, por ejemplo. Es una barrera seria para el desarrollo de nuevas tecnologías o para que la gente desarrolle modelos de negocios más sofisticados. El Consejo de Innovación ha tomado este tema. Nosotros también ahí *hueviamos ene*.

Entrevistadora: ¿Qué acciones o decisiones se han tomado?

Hernán: Bueno, si tú lees el informe del Consejo de Innovación, los dos, el tema está relevado literal. Nosotros nos metimos hartos, hinchamos mucho. El Consejo tiene la visión de que la formación en general tiene déficit en los resultados de aprendizaje y en particular la formación para el trabajo está desfocalizada respecto de cuáles son las decisiones país. Este tema de las competencias podría lograr cerrar la brecha. Está instalado así, como un mecanismo potente requiere cierto arreglo institucional para que esta cuestión ocurra, como ocurre en otros países, como Australia, Corea que llevan años y cerraron la brecha. Allá el tema no es casual. Con estándares, perfiles, todo está condicionado a los programas. Ese abroche aquí todavía no está, y para el futuro no sabemos si va a estar.

Entrevistadora: Algo se está instalando en el Ministerio de Educación, se está empezando a hablar de Sistemas de Cualificaciones.

Hernán: Pero, eso no, no. Se está empezando a conversar, pero es un problema. La ley de competencias se decidió que fuera por la vía del Ministerio del Trabajo. En algún momento

hubo la presión desde el Ministerio de Educación para que se hiciera una ley mixta y que de una vez regulara todo. El Ministerio del Trabajo no quiso, y en mi opinión, con buenos argumentos. El argumento era que esa ley no iba a salir nunca porque era un Sistema más complejo, que requiere acuerdos, con escasísima masa crítica. A mi me tocó ir dos o tres veces a la Cámara de Diputados y la Cámara del Senado y a la Comisión del Trabajo, que es una comisión potente, donde está Allamand, Alvear, Longueira. Te digo, son gente rápida, inteligente, pero que hablaban de una cuestión patética. La discusión iba de varios extremos, imagínate que un gallo decía que había estudiar de nuevo al INACAP. Una cuestión realmente patética.

Ahora el Sistema de Cualificaciones efectivamente está saliendo, la Ministra de Educación me pidió que coordinara una comisión de política de formación técnica, y un tema ahí es justamente qué hacer para generar cambios en la educación secundaria y post secundaria técnica. Eso supone, a juicio de la comisión la intervención, de un sistema de cualificaciones, y ese es un supuesto importante para varias cosas que se proponen. El diagnóstico es bastante claro: una herramienta como esa podría funcionar. ¿Cuál es el problema? Que una herramienta como esa, supone una ley pesadísima. Supone intervenir el tema cuando no está claro que sea factible.

Yo soy bien cauteloso, creo que se va a jugar mucho por un tema de gradualidad y de sectorizar. El modelo más agresivo es reemplazar el sistema de títulos y grados, por un sistema de competencias o cualificaciones o calificaciones. Eso ha tenido experiencias exitosas como Nueva Zelandia, Australia, y experiencias desastrosas como Sudáfrica. Hay países que lo han sectorizado, que lo han restringido al ámbito de la formación profesional, como España. Entonces, hay muchas opciones de Sistemas de Cualificaciones, y esa discusión está todavía absolutamente en pañales. Lo que se ha hecho en Chilecalifica son ejercicios absolutamente teóricos.

Entrevistadora: Hernán para ir cerrando, respecto de la ley ¿qué fortalezas le vez, qué debilidades, y cómo crees que va a seguir avanzando esto?

Hernán: Yo creo que el concepto que hay en la ley es innovador y está como cercano a lo que son las mejores políticas en estos temas, porque se hace cargo de temas no abordados antes. Además instala un concepto que podría ser clave para orientar la inversión pública y privada en formación, de aquí para adelante. En un sistema de certificación maduro, el Estado puede tener muchas más luces de cómo invertir por ejemplo. En escenarios de crisis como esta, tú te das cuenta...bueno a nosotros nos llaman para ayudar a elaborar las medidas, etc, etc... y te das cuenta que las medidas son desparramadas.

Yo creo que este es un concepto clave para ver lo que es la demanda, o sea, un sistema de formación y certificación que realmente esté basado en el juicio del sector productivo. Que tenga un sistema de check and balance. Generalmente, un sistema de certificación se va a vender o no se va vender donde resuelva o no problemas. El sistema en teoría podría ofrecer esa flexibilidad que no ofrece el sistema educativo. Por lo tanto, yo creo que es un sistema potente, importante, que puede generar sinergia con políticas de recursos humanos y políticas de desarrollo productivo, clusters, innovación. El sistema de certificación podría ser utilizado para otras cosas de las que son su giro principal, por ejemplo, acreditar programas de formación. Ese es como el escenario general, yo creo que es muy potente en eso. Ahora, qué es lo que pasa, es que no hay suficiente claridad todavía por parte de los actores para sacar todo el beneficio. En particular, la institucionalidad que se propone tiene fallas importantes. Es una institucionalidad políticamente vulnerable.

Entrevistadora: ¿Por qué?

Hernán: Porque un directorio tripartito es fácil de que pueda ser caja de resonancia de otras discusiones, y eso le va a afectar directamente. El tripartismo no es recomendable en este momento, no hay cultura de diálogo. Yo creía mucho más- que fue una propuesta institucional que se hizo en un principio- en un referente que fuera menos vulnerable al tema político, que fuera mucho más técnico. Técnico en el sentido de que tiene un mandato, no es que no considere variables políticas, pero una entidad técnica donde hubiera una representación del mundo productivo más amplia que la representación gremial. La representación gremial genera visiones, ciertas visiones que no son de todas las empresas. Las empresas utilizan a los gremios para instalar temas nacionales, en algunas industrias

más que en otras. Los utilizan cuando tienen que negociar precios de insumos, negociación colectiva, ese tipo de cosas. En estas materias los gremios *cachan* re poco. Esta no es una materia creo yo que tendría ese tipo de conflictos. Qué es lo que pasa, si tienes a los gremios ahí, pueden ser súper buena gente, pero no cachan nada de esta cuestión. No tienes asegurada a las empresas líderes en este tema. La propuesta inicial que se hizo era aun más potente en eso, trataba de asegurar una representación que combinaba a asociaciones gremiales, con algunos otros criterios que aseguraban la presencia de líderes empresariales en ciertos temas. Por ejemplo, empresas que tuvieran la certificación de la calidad, otras cosas. También representantes de escuelas de negocios, sin querer dar un giro académico, sino que decir: *a ver, miremos a las empresas, a su entorno*. Y una representación laboral razonable, pero yo no me la hubiera jugado por tripartismos de la manera en que se jugó.

Eso es algo muy común en Brasil, Argentina, Latinoamérica, pero en Chile no. En Chile nunca ha funcionado el Comité tripartito de Capacitación. Yo me imaginaba una secretaria técnica o un consejo más amplio. Eventualmente una secretaria técnica que pudiera tener una relación en la que no se produjeran problemas de agencias, sino que tuviera un mandato. La ley tiene un sesgo regulatorio que tiene que ver con qué se puede hacer y qué no se puede hacer. En eso partió como avión y está *chacreada* total. No tiene una visión de cómo se desarrolla este mercado, éste no es un mercado maduro. Este sistema se puede instalar y puede no tener demanda.

El Estado se va a tener que poner y mucho. Yo pienso que el Estado se tiene que poner, porque esta es una política que necesitan los trabajadores, y el Estado tiene que hacer una inversión fuerte, a mi gusto. Eso está parcialmente asumido en la conversación que hay sobre la forma en que se financia esta comisión. Yo veo que esta comisión tiene el riesgo de convertirse en una oficina pública, y eso es la muerte de esta cuestión, porque no está cerca del sector productivo. Qué hubiera hecho yo: hubiera licitado esta cuestión y hubiera hecho un arreglo de ese tipo. Por ejemplo, cuando se licitó el seguro de cesantía, que tiene un sistema de incentivos súper clarito. Tú haces un encargo, con estos criterios y con este directorio. Uno introduce una cuestión demandante, con metas de administración, con metas de cobertura, etc.

Para mí este es un aparato que puede que vegete. Entonces, yo le veo una vulnerabilidad grande ahí, puede que me equivoque. Creo que el régimen tal cómo está no considera estos elementos, e incluso tiene algunos errores serios.

Entrevistadora: ¿Cuáles?

Hernán: Como que el financiamiento de levantamiento de estándares quedó como un mecanismo súper complejo. El estado financia el 51%, y nunca he entendido cómo eso operaría. En realidad todos los perfiles en la medida en que son públicos, son un insumo para la educación y constituyen un bien público. Como bienes públicos debieran ser financiados por el Estado 100%. La demanda de los servicios es otra cosa. Eso no está claro, esos limita que la generación de estándares tenga otros negocios o otras aplicaciones.

En estricto rigor un Sistema de Certificación necesita de un Sistema de Cualificaciones. Si el Sistema de Cualificaciones existiera, el Sistema de Certificación sería trivial y eso es lo que hay que hacer ahora. Si yo estuviera jugando al monopolio sacaría el tema de la generación de estándares, y lo instalaría con el Sistema de Cualificaciones. Eso se lo mandaría al sector privado, y esa información serviría para la acreditación de la formación y para certificación.

La visión que falta acá es la visión sistémica,. La visión cuando estás en un mercado súper desarrollado el rol del Estado es más simple, es de regulación, es de asegurar libre competencia, pero en un mercado dinámico. En estos momentos ese mercado no existe. Yo creo que esa visión no está presente en ninguna de las personas que está en esto, entonces estamos en problemas. Esto lo reconoce Bruni Philippi.

El sistema pretende resolver una asimetría de información brutal en el mercado de capacitación, de formación y del trabajo. Pero puede ser que termines con una falla de estado, como problemas de transacción, con costos de producción más altos, con duplicidades.

Nosotros no somos países nórdicos, hay temas de conflicto de interés es muy fuertes. Hay un tema por ejemplo, de si esto está en Trabajo o en Educación, y te diría que eso no tiene mucha solución. Se trató de instalar en otra parte, en el Ministerio de Economía y no resultó

Ahora, yo creo que el tema clave, es que el país necesita una visión o una política de capital humano sintonizado con el desarrollo productivo. Yo apuesto por eso. Qué haría yo, trataría de intervenir la ley de competencias, para que permitieran darle una mayor amplitud de giro. Esto podría generar la información para que se pudiera apoyar todo lo que es la acreditación de programas y la formación post secundaria técnica.

Entrevista Carlos Concha

Ex Subdirector del Programa de Educación Permanente Chilecalifica

Carlos: Yo no seguí la ley en términos de su discusión en el Congreso. En eso te podría ayudar una persona que se llama Nils Pazos, que es la persona que estuvo a cargo desde el SENCE. Tengo una idea de cómo surgió.

Entrevistadora: Cuéntame ¿cómo surge la iniciativa?, ¿cuáles eran sus fundamentos?

Carlos: Esto debe haber sido el 2003-2004. Surge desde Chilecalifica. Chilecalifica tenía un concepto, que está dentro de los conceptos fundacionales y que tenía que ver con que el tema de la formación del capital humano estaba vinculado al desarrollo productivo y a la competitividad del país, y no podía ser un tema sólo de educación, sino que tenía que ser un tema en el que Trabajo y Economía estuvieran relativamente involucrados.

La preparación de Chilecalifica se hizo en ese concepto y en la participación institucional de los tres ministerios. El Ministerio del Trabajo a través del SENCE, fundamentalmente; el Ministerio de Economía nunca fue muy importante en la participación. De hecho, el Ministerio de Economía no estuvo involucrado en ninguna de las partes, pero si hubo un involucramiento del Ministro. Se formó un directorio de tres ministros que eran un directorio y, por lo tanto, daban las orientaciones y hacían las propuestas iniciales. Eso inicialmente, porque yo creo que ahora ese directorio fue perdiendo un poco fuerza en la medida de que los ministros iniciales dejaron de ser los que estaban en la preparación. Tuvo bastante importancia mientras estuvo Mariana Alywin, Rodríguez y Solari, que eran los ministros de esa época

Ahora, una de las líneas de Chilecalifica tenía que ver con competencias laborales, con identificar competencias, con evaluar y certificar trabajadores, y una línea piloto. Era un piloto que había empezado a hacer a fines de los 90' la Fundación Chile con el BID. Y a propósito del tema de la calificación de los recursos humanos, se consideró que esa experiencia tenía un gran valor y que debía escalar más allá del programa piloto. Eso

significaba la identificación, abrir la certificación de competencias laborales para nueve sectores productivos y generar mecanismos de evaluación y certificación de los trabajadores. Esto, pensando en una institucionalidad para el tema de la evaluación y certificación de las competencias laborales. El Chilecalifica instaló eso como una línea de trabajo y encargó esa parte de línea al SENCE, y el SENCE y continuó diversificando y certificando competencias laborales.

Esto era mucho más amplio que el piloto que ellos habían iniciado, se escaló a 9 sectores y 2.000 trabajadores, por lo tanto era una cosa bastante más amplia, que involucraba fuertemente a los sectores productivos.

El tema era que se consideraba que sin sistemas de certificación de competencias laborales a los trabajadores, el país estaba fuera de los circuitos del primer mundo. En el sentido que en otros países, ya se habían instalado estos sistemas: Australia, Nueva Zelandia.

La institucionalización de esta línea de trabajo tenía que ver con instalar los sistemas de certificación de competencias. Por lo tanto, el proyecto de ley de certificación, surge como una necesidad derivada de esta experiencia de Chilecalifica, que demandaba la buena voluntad de los sectores productivos de participar en una experiencia como ésta, y de los trabajadores que se evaluarán y certificarán, para así instalar este sistema. Un sistema nacional que permitiera que se generara un marco de posibilidades de ampliar los sectores productivos y de establecer normas de competencias. De ahí surge la necesidad de armar un proyecto de ley para generar un sistema acorde a nuestra experiencia y que se institucionalizara.

Esto demandaba un fuerte compromiso de los sectores productivos y del Estado, porque una certificación de competencias laborales no se puede generar sin que el sector productivo esté fuertemente involucrado.

Entrevistadora: ¿Qué actores fueron claves en la instalación de este tema?

Carlos: Bueno, el liderazgo de esto lo tomó el Ministerio del Trabajo. Yo diría que el Chilecalifica tuvo más bien una participación secundaria y no en el día a día de la preparación del proyecto de ley. El protagonismo lo tuvo el gabinete del Ministerio del

Trabajo y la base fue esta experiencia de certificación de competencias laborales, en el que habían participado el Ministerio del Trabajo y la Fundación Chile, ahí hay dos actores. En primer lugar, el gabinete del Ministerio del Trabajo, encargado de preparar esto; la Fundación Chile; y en un nivel más secundario, Chilecalifica, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Educación. En un nivel más secundario el Ministerio de Economía y el Ministerio de Educación

Entrevistadora: En el entendido de que Chilecalifica convoca a distintos actores, ¿qué debate se generó en torno a la propuesta?

Carlos: Yo creo que ese fue un punto re importante, porque la reflexión que se hizo fue muy limitada. Yo te diría que desde Educación hubo voces de alerta- que no fueron consideradas en definitiva- respecto de los alcances de la ley. La experiencia internacional, en que México es el caso más conocido, indica que cuando tú generas un sistema sólo de evaluación y de certificación de competencias no se usa, no le sirve al sector productivo ni a los trabajadores.

Tienen que haber mecanismos de incentivos directos e indirectos para que los trabajadores sientan que es útil certificarse. Las empresas de primera línea, las exportadoras, son empresas que ya están certificadas y que tienen sus propios sistemas de aseguramiento de la calidad. Entonces, para masificar un sistema de evaluación y certificación de competencias tú no puedes sólo evaluar y certificar competencias, porque eso no es atractivo ni para los trabajadores, ni para los empleadores. Además, los sistemas anglo, habían evolucionado como sistemas de certificación de competencias para articularse bien con los sistemas de formación, con los sistemas de educación. Los marcos de cualificaciones que surgieron en esos países, no eran más para fines laborales, eran marcos de cualificaciones, de desempeños de las personas, algunas de las cuales eran para el nivel escolar y otras técnicas. Ordenaban el conjunto del sistema, tanto el laboral como el técnico y el sistema educacional.

Ese tipo de argumentos empezaron a surgir. Otros argumentos que yo creo que no es menor, es que el certificado de competencias laborales no tiene reconocimiento por parte del mundo de la formación. O sea, el sistema educativo no reconoce el sistema de

competencias, no lo inscribe dentro de sus registros, no está conectado con los certificados, títulos y grados del sistema formal. Por lo tanto, había una necesidad de vincularlo más con el sistema formal, y para vincularlo no era suficiente la certificación de competencias.

Entonces, en definitiva, la crítica más dura tenía que ver con la apuesta de que podía resultar inútil un sistema de certificación que no estuviera conectado con el sistema educacional. En la medida en que no estuviera conectado con el sistema educacional, por las experiencias internacionales, no iba a funcionar.

Ahora, en qué se traducía eso en términos de qué agregarle al sistema de certificación. Había que meterse en el tema del reconocimiento de aprendizajes, la traducción entre competencia y cualificación, las posibilidades de armar itinerarios de formación, modularizar el sistema de formación, o sea que las personas pudieran sobre la base de los reconocimientos ir avanzando. Había buenas propuestas para enriquecer este sistema. Al final eso no entró y quedó tal como está aprobado el proyecto, que es un sistema... aun cuando se le metieron en los fundamentos de la ley frases intercaladas, respecto de la relación entre esto y la educación continua... aun cuando se intercalaron frases, la ley es un sistema de certificación de competencias.

Entrevistadora: ¿Por qué no se lograron instalar estas propuestas?

Carlos: Porque, yo creo que ahí se juntaron dos cosas. Uno era el apuro del Ministro Solari de que el proyecto de ley entrara al Congreso. Eso era parte del check list, y se estaba chequeando de si la promesa del presidente se cumplía o no. Había plazos de entrada del proyecto y así se cerró la discusión. Y en la discusión parlamentaria no había cabida para la discusión con otros actores del mundo de la educación. Entró desde trabajo y a la comisión de trabajo del parlamento, y ahí no hubo invitación a otros actores que no fueran del mundo del trabajo. Esa fue una razón, hubo un apuro político de presentar el proyecto.

Una segunda impresión, es que los ministros no lograron entender las conexiones entre educación y el sistema de certificación. Bueno, eso es claro, los ministros no tienen tiempo para entender todo.

Tengo una tercera impresión, que es más oculta. Creo que ningún ministro que no fuera el de trabajo se preocupó mucho de esto. Como las experiencias las llevó Trabajo,

como la discusión del proyecto de ley la llevó Trabajo, no iba a ir el Ministro de Educación -en ese tiempo era Bitar-, a ponerle *peros* a un proyecto de ley que estaba a cargo de otro ministro. Las relaciones entre los ministros se cuidaban tanto como para no entrar en conflicto en áreas o ámbitos que son de la competencia del otro. No obstante, desde mi punto de vista, hubo varias presentaciones desde el punto de vista educacional, de sus alcances. Bitar no quiso entrar en conflicto con el ministro Solari, porque Solari estaba apurado y yo creo que establecieron un acuerdo tácito de no intervenir en áreas que se consideraban de la competencia del otro ministro. Creo que eso también influyó.

Bueno, uno el apuro del Ministro Solari. Dos, yo tengo dudas de que los ministros hayan entendido los alcances de esto, porque es un tema más bien complejo, porque hay que imaginarse qué es un itinerario o un mecanismo de reconocimiento de aprendizaje, y la relación entre un sistema de competencias y educacional. Porque si abrimos las definiciones de competencias laborales, y ordenamos las competencias educacionales con las del sector productivo, tiene alcances muy fuertes sobre el sistema de formación: respecto de los niveles de formación, respecto de las capacidades de cada nivel, sobre el ordenamiento de la formación. Entonces, genera una complejidad que probablemente ninguno de los ministros quiso asumir.

Los sistemas de cualificación avanzan mucho más, porque proponer niveles de formación que involucran al mundo de la formación y al mundo de la formación técnica. La Unión Europea acaba de poner en vigencia un Marco Nacional de Cualificación para todos los países de la Unión Europea. Ahí no hay ninguna cualificación técnica entre comillas, los niveles de cualificación son genéricos. Sobre esos niveles tú ordenas los sistemas de formación. Lo de la certificación de competencias aquí es de competencias laborales puras.

Lo que va a pasar, es que, bueno es una apuesta... yo tengo serias dudas de que a los empleadores les importe certificar a los trabajadores y a los trabajadores certificarse, porque eso no los conduce ni a mejoras salariales, ni a progreso en su formación o al reconocimiento de sus aprendizajes en el mundo de la educación. En Chile los incentivos de la formación tienen que ver con la certificación reconocida.

Se perdió la posibilidad de que tú pudieras ordenar la formación sobre la base de los niveles de desempeños esperados. Hoy en día, tienes un técnico de nivel medio y no está

claro cuál es su diferencia con el técnico de nivel superior, o tienes técnicos de nivel superior que saben menos que los técnicos de nivel medio. Como en Chile no tenemos un sistema que permita decir, hay un nivel, uno, dos, tres, cuatro. La unión europea tiene hasta ocho, se supone que un técnico debería tener hasta un nivel tres. Si se hubieses acogido un sistema de cualificaciones hubiésemos tenido eso.

Entrevistadora: Y el, ¿Sistema de Formación no está tratando de avanzar en eso?

Carlos: El Sistema de Formación Técnica sigue como Sistema de Formación Técnica sigue desarticulado y, por lo tanto, sigue distante del mundo productivo. Se supone que el técnico de nivel medio está basado en competencias, pero el técnico de nivel superior no. Los Centros de Educación Superior imparten las carreras que quieren, les ponen los nombres que quieren, y en términos de transparencia nadie sabe la diferencia entre un técnico de nivel medio o superior. Está desregulada la formación técnica de nivel superior. Tampoco tiene estándares reconocibles y aceptados por todos. El Sistema de certificación podría haber aportado en esa línea, podría haber ordenado, pero no lo va a hacer, solo va a lograr certificar competencias laborales.

Entrevistadora: Volviendo al tema del Sistema, ¿Qué te parece el rol que va a ejercer el Estado en el Sistema?

Carlos: El Sistema de Certificación de Competencias genera una institucionalidad que desde el Estado se van a oficializar competencias, por sectores. Eso va a ser una agencia del Estado, en la que van a participar privados, pero el rol del Estado no es menor.

Si el problema que tiene la ley es su sentido, hay que ver cuando se instale. De hecho, la ley se aprobó hace más de un año y todavía ni siquiera se dicta el reglamento. Dicen, que viene, que viene, y ha pasado más de un año y no se ve mucho interés de institucionalizar el sistema.

Entrevistadora: ¿Por qué crees que ha pasado eso?

Carlos: Yo creo que no hay voluntad política. El mundo político todavía no entra en una comprensión de que ese sistema puede tener falencias, por lo tanto no está preparado como una opción. Yo creo que Trabajo tiene otras prioridades, y por lo tanto constituir esto no es interesante para ellos ahora. Si se constituye este año el reglamento, echarlo a andar va a ser bastante difícil. Yo creo que a los que auguramos que esta ley no iba a tener mucha relevancia, cada día nos dan razón. Esto no es una prioridad política importante, no obstante que todas las razones justifican su constitución.

Lo que pasa es que la orientación hacia Trabajo es un error de partida. Los sistemas hoy día ordenan los sistemas pero desde Educación, y no desde Trabajo. Pero en fin, yo creo que esto no es prioridad hoy en día para Trabajo, y no porque su implementación sea compleja.

Entrevistadora: ¿Alguna otra debilidad o fortalezas que le veas a la ley?

Carlos: Yo creo que los incentivos para esta ley son insuficientes para promover la evaluación de las competencias de los trabajadores. Yo tengo una visión bien crítica de la ley. Como te dije, la iniciativa no partió de Chilecalifica, desde Chilecalifica partió la experiencia, pero la decisión de la ley no fue liderada por Chilecalifica, fue liderada por el Ministerio del Trabajo. Chilecalifica pudo participar, pero la persona encargada de prepararla no fue de Chilecalifica. El tema entró bastante después, a propósito de mejorar la ley y vincularla con los sistemas de reconocimiento. Ahí se abrió más la ley, ahí empezaron a aparecer presentaciones a los ministros, pero sin mucho efecto.

El sistema es un sistema oscuro, sin conexión con el sistema de formación y ahora no ven qué hacer con eso, porque nadie se va a certificar. Van a instalar todo un sistema, un aparataje, pero nadie se va a certificar. La única experiencia en las que se rescatan estos sistemas es cuando pasan al lado de educación. Mientras eso no se repare, yo creo que esa ley no va a funcionar.

Entrevista Ignacio Canales

Director Ejecutivo Programa de Educación Permanente Chilecalifica

Entrevistadora: Lo primero es saber ¿de dónde surge la iniciativa de generar un Sistema de Certificación de Competencias?, ¿cuáles eran los fundamentos o objetivos?

Ignacio: En simple, uno podría pensar que hay dos causas. Una es reconocer los aprendizajes de las personas que tienen alguna experiencia y no pueden certificar que tienen esos aprendizajes. Eso es lo más simple que entiende la gente: *ah voy a certificar lo que aprendí trabajando*. Pero es más complejo que eso, la idea desde Chilecalifica, del Ministerio de Educación, Trabajo y Economía, que formaron Chilecalifica, era tener un sistema que permita identificar las competencias para las competencias permitieran que se articularan todas las modalidades de aprendizaje de las persona.

Desde debajo de Chilecalifica, algunos capacitan y otros entregan formación técnica, ¿cómo logramos que se articulen? hablando el mismo lenguaje, ¿cuál? que la capacitación y la formación técnica sean basadas en competencias. ¿De dónde sacamos las competencias?, porque sino estos van a entender una cosa por competencias y estos otros otra: ah! hagamos un sistema único nacional de certificación de competencias laborales, en que participen estos Ministerios.

Hay países en que el Ministerio del Trabajo, Educación y Economía han montado sistema paralelos. Acá no, es más, ni Trabajo está tan contento con la ley, ni Educación está tan contento con la ley, pero prefieren estar así, no estar 100% con un proyecto que denegar un proyecto.

Entrevistadora: ¿Qué injerencia tuvo Chilecalifica en la definición o (¿es “de”?) esta ley?

Ignacio: Todo, salió desde acá, surgió desde acá. Ya terminé de negociar yo, porque estuve estos últimos tres años negociando la ley en el Congreso.

Entrevistadora: Y dentro de las discusiones internas que se daban entre el Ministerio de Educación y del Trabajo, ¿qué dificultades hubo para ponerse de acuerdo?, en ¿qué puntos no estaban de acuerdo?

Ignacio: Esta, no te voy a decir en qué Ministerio, porque eso tiene nombre y apellido en los Ministerios...están los que pensaban que la Comisión Nacional de Competencias Laborales que va a estar a cargo de esta cuestión (que la van a supervisar en el país), debería ser algo en el que el Estado no tuviera nada que ver. Esto debe ser algo de los empresarios de los trabajadores: *hagamos una ley que les permita a ellos asociarse y trabajar en el tema, y pedirle plata al Estado cuando necesiten. Totalmente privado.*

Habían otros que decían: *Momento, esto debe ser un servicio público, esto le compete al Estado.* Una visión totalmente más estadista, más socialista.

Desde la personalidad jurídica, algunos decían en esto el Estado no tiene en qué meterse, y legislemos para que los privados puedan hacer esto, que puedan recurrir a recursos públicos, pero es un tema de ellos. Y los otros decían que esto le compete al Estado y debe depender directamente del Estado. Así, estuvimos dos años discutiendo, entre los más de derecha y los más de izquierda

Entrevistadora: Y, ¿esa discusión se generó acá?

Ignacio: Sí, acá con los dos ministros.

Entrevistadora: Y, ¿qué pasó cuando salió esto?. Cuando se diseñó la ley y empezaron a intervenir los trabajadores y los empresarios, ¿qué pasó con el debate acerca del rol del Estado?

Ignacio: En los empresarios también había dos visiones. Estaban los empresarios pragmáticos y los empresarios más ideológicamente de derecha. Los empresarios pragmáticos decían: *está bien como está, porque el Estado tiene que estar adentro. Eso nos ayuda a que tenga fe pública y se ayuda a que lleguen recursos del Estado.* Los otros decían: *ojala que el Estado no existiera.* El Estado es pura burocracia. Eso me lo han dicho

a mí, hay empresarios que me han dicho: *esto es pura burocracia, es para agrandar el Estado, para qué hacen esto*. Y los les digo: *si quieren no se meten en el Sistema, ustedes levanten sus competencias con su plata y si el mercado les reconoce esas competencias es problema de ustedes*.

Hay algunos que realmente yo los miro e ideológicamente cualquier cosa que diga Estado los asusta. Había otros empresarios que estaban bien de acuerdo con el proyecto como Bruno Philippi que escuchaba a ambos bandos.

En los políticos fue divertido, porque todos los comentarios la estatizaron más. Esa concepción de un Estado fuerte, un Estado controlado. Por ejemplo, fueron los parlamentarios de derecha los que plantearon que esto debía depender de la Presidenta a través de un ministerio, lo cual le da carácter de servicio. Decían: *Esta cuestión tiene que estar bien organizada*. Era súper raro, porque los empresarios lo querían abierto al mercado, que el Estado no se metiera, pero sus representantes políticos lo estatizaron más. Antes era un poquito más libre, pero ahora los parlamentarios dijeron: *no esta cuestión hay que controlarla*. Lo estatizaron más, en vez de armar una fundación, una corporación de derecho privado, pasó a ser una corporación de derecho público. En la ley en vez de funcionar como corporación de derecho privado pasó a ser una corporación de derecho público. Así, se resume, y eso a partir de las indicaciones de los parlamentarios de derecha, y eso me pareció muy raro.

Entrevistadora: Y, Chilecalifica, ¿de alguna manera ejerció algún rol mediador dentro de este debate?

Ignacio: Sí, porque nosotros éramos los encargados de la ley. Nosotros teníamos que hacer que la ley saliera. Primero que existiera proyecto, yo me acuerdo haber discutido con los ministros dos o tres veces con cada uno, explicándole qué era esto, por qué iba a ser así, planteando los puntos de vistas. En el Congreso en los últimos dos años, porque la ley quedó estancada... El ministro dijo: *bueno que lo vea la gente del SENCE*, y la ley estuvo paralizada dos años, luego llegó el nuevo ministro y dijo: *no que se encargue Chilecalifica, este es un proyecto de ellos*. Ahí yo me encargue y la sacamos en un año. Ahí tuve que consensuar, negociar, discutir al interior nuestro también.

Hay otros actores que no son ni empresarios ni trabajadores, que son el mundo académico, el mundo universitario, o el mundo de las OTEC. En ese mundo había actores que no podían aceptar que las certificadoras y evaluadoras de competencias no estuvieran relacionadas con ellos. Porque se había planteado que la capacitación iba por un lado y la certificación por otro. Ahí se creó un arco bastante grande presionando para que las OTEC, las universidades y los centros de formación técnica pudieran ser evaluadores y certificadores de las competencias laborales. Entonces, se iba a votar un día en la Cámara Baja, y un parlamentario se opuso: *No que las OTEC tienen que ser certificadoras*. Luego yo llamé con quien nosotros habíamos hecho el acuerdo político, que era la asesora de Longueira, y le dije: *oye, hicimos un acuerdo político con el senador y aquí el diputado se está oponiendo*. Al final votó a favor que las OTEC fueran certificadoras, y el senador al final cuando tenía que votar se alineó.

También estaban Juan Pablo Núñez, la Soledad Alvear, Navarro, que querían que las universidades certificaran, Allamand también. Al final quedó un decreto súper ambiguo en el artículo 17. Entonces, también hubo una reacción del mundo académico, del mundo de la formación que tenía una postura, y que trató de influir a través de los parlamentarios de todas las corrientes políticas.

Letelier, decía que para qué íbamos a crear esta comisión, este servicio aparte, y planteaba que esto fuera un departamento del SENCE. *Si ya existe el Ministerio de Educación y el SENCE, para qué vamos a crear esta cuestión. Que alguno de los dos se encargue de este tema*.

Primero me dijo a mí: *oye Nacho, por qué no se encarga Chilecalifica*. Yo le dije: *No, nosotros somos un programa con fecha de inicio, fecha de término, y hay que crear algo estable en régimen*.

Ahí dijo: *En el SENCE*.

Entrevistadora: Y, ¿tenía más apoyo?

Ignacio: No, nadie lo apoyó.

Entrevistadora: Y, respecto de la propuesta inicial ¿qué modificaciones se hicieron?, ¿qué cosas hubo que negociar?

Ignacio: Esta cosa de que actuara como servicio público, y ahí la derecha dijo: *no, se tiene que relacionar con el Estado a través de la Presidenta*. Lo cual lo hace inmediatamente ser servicio público. La derecha trató de controlarlo más, y al regularlo más, más público parecía. Los empresarios no querían eso, querían una ley a través de la cual pudieran sacar plata por la franquicia tributaria.

Otro tema fue lo del directorio, porque inicialmente el directorio eran tres empresarios, tres personas del sector público y uno del mundo del trabajo, y se cambió a tres representantes del mundo del trabajo. Ahora son nueve. Ahí había una serie de mezclas de cosas, era raro también porque los intereses son cruzados. Habían algunos que pensaban: bueno, *si hay tres empresarios, porque no van a haber tres trabajadores*. Otros decían: *bueno, si va haber un solo trabajador de la CUT, y hay que poner a las otras centrales de trabajadores*. Otros decían: *tres, pero los tres que sean de la CUT*. Al final el único principio técnico era que si hay tres empresarios, tienen que haber tres trabajadores. Al final te das cuenta, que la prerrogativa era ver cómo va a quedar el naipe.

Cuando a Longueira se le ocurrió lanzar su candidatura a presidente, hace dos años atrás, tuvo una entrevista con la CUT. Luego en la sesión dijo: *los tres representantes debieran ser de la CUT*. En general las votaciones respecto de esto fueron unánimes, Longueira, Alvear, Letelier, Muñoz.

Todos se comprometían hartos con el proyecto, por lo menos en el momento en que llegué yo. Yo asumí el 2006 y la sacamos rápidamente. Se tienen que haber quedado pegada antes por puras cosas burocráticas. Ellos entendían la importancia del proyecto. Nosotros emprendimos un trabajo de levantamiento de competencias en varios sectores productivos, en varios gremios empresariales, y le pedimos a los gremios que hablaran con los parlamentarios, y les hicieran ver la importancia de este proyecto.

A ver, ¿qué otra modificación?.. el carácter, eso es clave, porque al final queda como corporación pública y no como privada, los representantes del directorio, y el artículo 17

que las universidades no podían ser certificadoras y evaluadoras a la vez. Al final quedaron las puras universidades, los OTEC, ni los CFT.

Entrevistadora: ¿cómo va a resolver el proyecto el tema de aquellas unidades de competencias que no va a levantar el empresariado?

Ignacio: No se levantan.

Entrevistadora: Si hay algunas áreas más deprimidas y existen algunos trabajadores que quieren certificarse, el sistema no los va a certificar.

Ignacio: Pero, de qué les sirve certificarse, si el mundo empresarial no las reconoce. Sólo se van a levantar unidades de competencias que estén valoradas en el mercado. El trabajador con su certificado puede ser observado por mercado y le da valor de empleabilidad. Si los sectores se organizan y dicen yo me colocó con tanto de financiamiento levantan competencia. Esto funciona en la lógica de la demanda. Ahora, el Estado también puede colocar recursos, pero tiene que convencer al empresariado.

Ponte tú, yo pensaba en los pescadores artesanales, que son trabajadores que no trabajan para una empresa, sin embargo existe una asociación de trabajadores artesanales, ellos serán los interlocutores. Para mí ese es el sector empresarial, con microempresarios. Pero, el cartonero que va en la calle, que sí que es un sector deprimido, no tiene porque certificar. Los pescadores artesanales, sí son una empresa y existe una asociación de pescadores artesanales de la VIII región. ¿Por qué los levantamos en ese caso, si ellos son empleadores de sí mismos?, porque necesitan iniciar trayectorias de formación, y a través de las competencias que van a levantar pueden ingresar al sistema formal de educación. No porque necesiten que un empleador los reconozcan, porque ellos mismos son sus empleadores. Ahí hay una mezcla de empresario y trabajador que son una misma persona.

Entrevistadora: Y Chilecalifica ¿ha logrado avanzar en el desarrollo de mecanismos de aprendizajes previos?

Ignacio: Tenemos experiencias en Coihaique, en Puerto Montt, en la Quinta, en la Región Metropolitana. De hecho, en el anuncio que hizo la Presidenta ayer, lo que hace es un anuncio¹⁶... Dice lo siguiente: *Chilenos y chilenas...* no sé que más cosas...qué es lo que toma la Presidenta, anuncia... Jeldres preparó el documento y nosotros mandamos la propuesta. Dice que se están preparando programas de formación para el trabajo en Aysén.... donde tomamos trabajadores, los capacitamos, los nivelamos, certificamos lo que saben. Hicimos experiencias de reconocimiento a aprendizajes previos. Esta experiencia nosotros se la mandamos al Ministerio del Trabajo y es la que se va a aplicar para los trabajadores ahora que estamos en crisis, para el desempleo. Esto está reconocido por la Presidenta. Quién maneja este tema es la Virginia Astorga.

Entrevistadora: ¿Cuál es tu visión del proyecto actual, cómo quedó, cuáles son las debilidades y las fortalezas?

Ignacio: Yo creo que el proyecto es bueno, yo creo que si el secretario ejecutivo es hábil puede tener funcionando esta cuestión sin ningún problema. Hay modelo de negocio, hay demanda. Cosa de que tú veas el presupuesto del sector público y ves que agricultura está levantando competencias laborales. La SUBDERE levantó las competencias laborales de los funcionarios municipales, junto con Chilecalifica. Hay una serie de instituciones que están levantando competencias. Ahora a la comisión le va a tocar validar esas competencias. Está en el ambiente.

Las debilidades son que se necesita tiempo y tal vez en los tiempos políticos la gente no es paciente. En Australia se demoraron como 15 años en hacer esto. Acá, si nombran al secretario ejecutivo en Abril que es mi cálculo, en habilitar los edificios, en contratar los empleados, en contratar a los informáticos, pueden pasar uno o dos años. Cuando tienes cambio de presidente cada cuatro años, y cuando no tienes una demanda evidente del tema, los empresarios no están como los universitarios o los secundarios que se toman las calles. Este tema no aparece como una emergencia... Ayer hablaba con la

¹⁶ Va buscar el anuncio a Internet (nota de la entrevistadora).

Ministra del Trabajo y me decía que esto puede transformarse en letra muerta. Si partimos en Abril, no importa que nos demoremos, debemos partir. Hay muchas leyes que quedan ahí. Hay leyes que no se implementan. Entonces la debilidad es del Sistema y no de la ley. A veces los tiempos políticos no son los mismos.

Segundo, yo creo que sigue siendo un problema muy técnico aún. No todos los actores políticos pueden entender la importancia. Por ejemplo, en Hacienda, que es el que distribuye las platas, no entienden el proyecto. Les decimos: *oye necesitamos setecientos millones para el próximo año...* Nos dicen: *están locos, sólo les vamos a dar 200 millones.* Otra cosa, nos dijeron que le pasáramos la plata al SENCE y que nosotros eligiéramos al secretario ejecutivo. No entendieron nada. Entonces, hay un problema en que hemos estado muy enfrascados en sacar la ley y no hemos posicionado la idea en todos los actores, eso es muy importante. La hemos posicionado en los empresarios, la hemos posicionado en sectores de trabajadores, pero no en todos los actores que son necesarios unir y así crear una nueva instancia como es esta comisión.

Entrevistadora: Finalmente, preguntarte acerca del rol de Estado ¿Qué te parece a ti el rol que va a asumir el Estado en este Sistema?

Ignacio: Recuerda que yo soy socialista. Un Ministro del Trabajo me dijo una vez y yo le dije lo mismo: *esta cosa tiene que ser estatal*, porque yo soy socialista. En Australia es estatal, en Canadá es estatal, en todas partes es estatal. Pero, en ninguna parte del mundo el seguro de desempleo es privado, en todas partes es estatal, y nosotros lo hicimos privado. Este ministro me dijo: *en todas partes el seguro de desempleo es estatal, acá es privado y funciona.* Como te digo, yo creo que el rol del Estado, como quedó, permite que el Estado tenga la potestad, tenga el poder para llevar a cabo bien la fiscalización de la certificación de competencia y su vinculación con la formación técnica y la capacitación.

Es lo óptimo, porque no parece Estado, no parece algo estatal, pero tiene todas las herramientas para ser algo estatal, y yo soy socialista. Es más, yo pienso que cuando hay una competencia en el sistema tú no puedes acreditar a una carrera técnica si no se basa en esas competencias. Es más, yo pienso que si un CFT que es financiado por el Estado, recibe

recursos del Estado, y otro CFT recibe recursos del Estado y ambos están acreditados en esas competencias, es obligación de ese CFT reconocer los aprendizajes de las personas que vienen de ese otro CFT. Si te vas al INACAP, uno tiene que decir vengo de un programa acreditado por el Estado, entonces reconózcame no más. Por qué, porque si el Estado está gastando recursos, tiene que ordenar.

Yo soy mucho más estatista de lo que sale en la ley, pero yo soy pragmático. Si yo quiero a los empresarios detrás de esto, la ley está bien. Si tú analizas la ley, ves que te permite desarrollar los instrumentos en que el Estado asume un rol importante. Yo creo que está justo. Si la hubiéramos hecho un poco más estatista no hubiera salido la ley. No tendría tanta legitimidad, con lo que tiene basta.

Todo depende del secretario ejecutivo, de si sabe hacerlo.

Entrevistadora: ¿Qué se ha pensado sobre el secretario ejecutivo?, ¿quién podría asumir ese rol?

Ignacio: Bueno, lo designa el directorio. En el reglamento para el primera sesión, el directorio tiene que designar al secretario ejecutivo. En el artículo transitorio del reglamento dice que para la primera constitución el Ministro del Trabajo propondrá un candidato para que el directorio diga sí o no.

Hubo cambio de Ministro del Trabajo, yo recién ayer le comuniqué a la ministra que tenía que buscar un nombre para proponer, así que no sé en quien está pensando. Sin embargo, tiene que ser un nombre que los empresarios y los trabajadores voten a favor. Porque esta es una de las pocas instancias en que en la dirección están los trabajadores, los empresarios y el Estado.

Entrevista Pablo Bobic

Asesor legal CPC

Pablo: Yo participé en la discusión legislativa

Entrevistadora: Me gustaría saber, ¿cómo entraron a la discusión?, ¿en qué momento entraron?

Pablo: Mira, como tú sabes, esta ley es bastante antigua, entró en discusión el año 2002. Estuvo tramitándose muchísimos años y desde un inicio la CPC- la Confederación con sus seis ramas- se interesó en el proyecto. Este proyecto permite hacer una mejor focalización en la capacitación para los trabajadores, permite tomar aquellos talentos que ellos ya tienen y maximizarlos.

Además, tú como empresa abres un mercado para otras empresas que necesitan lo mismo, un aval, que no siempre te lo dan las escuelas o las universidades. En terreno, tú sabes lo que la persona sabe, y es calificado por las personas que le encargaron el trabajo, la actividad, eso es lo que le da más legitimidad. Además, es una herramienta que permite acercar más a los trabajadores y empresarios. Son espacios de consenso, son espacios de mutuo interés. Al trabajador le interesa estar bien calificado, bien remunerado, y a la empresa le interesa saber dónde están los talentos, quién los tiene.

En el fondo hay una especie de portabilidad, el talento y las habilidades van a ser reconocidas en todas las empresas, industrias cuando se sepa que esa persona hizo un buen trabajo.

Hay como dos instancias. Al inicio, el ejecutivo se acerca a nosotros y nos dice: *nosotros sabemos que ustedes tienen interés, sabemos que hace muchos años certifican competencias laborales.*

Entrevistadora: ¿Ustedes trabajaban con Fundación Chile?

Pablo: No, nosotros la hacíamos antes incluso. Yo creo que la más antigua era en el sector de la minería que, por ser una actividad tan específica, tan tecnificada, ellos decidieron certificar las competencias de las personas que tenían talentos especiales y que se sabía que tenían destrezas especiales para las actividades que desarrollaban. Eso se viene desarrollando desde los años 60'. Otras ramas de la confederación, e incluso empresas empezaron a hacer lo mismo.

Posteriormente, el gobierno, a través de la Fundación Chile, presentó interés en tomar esas experiencias del mundo privado y, de alguna manera, sistematizarla. Sistematizarla e idealmente expandirla como una buena práctica. Así surge un Sistema de Certificación de Competencias.

Por lo que entiendo, nosotros desde un inicio entregamos algunos antecedentes de cómo entendíamos que tenía que ser este sistema. Este sistema debía ser libre, voluntario y que actores que con alguna experticia aportaran al sistema. No para que fuera una cuestión burocrática o técnica, sino que para que efectivamente tuviera el input de las personas que más manejan este tema.

Entrevistadora: ¿Con quienes empezaron a establecer estas conversaciones en el Ejecutivo?

Pablo: La verdad, entiendo que este proyecto lo entregó el Ministerio del Trabajo. A ellos se les dio la información desde un punto de vista bien general, bien básico, y se quedó a la espera de lo que se iba a proponer.

Se propuso un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, con ciertas características que en un inicio nos parecían todas muy convenientes. Algunas nos parecían que nos obligaban a crear una nueva supraestructura. Esta nueva supraestructura, un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, con una comisión, con un organigrama, iba a ser como la única forma o vía para certificar. Eso nos pareció un poco complicado, dado que nosotros, como sector privado, ya lo veníamos haciendo con

bastante éxito para los fines que se perseguía, saber que esta persona tiene talento, y como tiene talento puede funcionar aquí, funcionar acá.

En cambio, lo que si consideramos bien positivo del sistema, es que el gobierno estuviera dispuesto a inyectar recursos para expandir esto y hacer que esta buena práctica fuera mucho más general.

Nosotros asistimos al Congreso en distintas etapas. Fuimos dos veces a la Cámara de Diputados, en ese momento fue el Presidente, 2004-2005. Yo fui el 2006 al Senado. Una vez fue la Comisión de Trabajo, y otra vez fue la Comisión de Hacienda. Como tiene recursos públicos primero pasa por Trabajo y luego por Hacienda, pero básicamente vimos los mismos contenidos.

La posición del empresariado y el proyecto fueron mejorando en el tiempo, de hecho, ya es una ley. Del proyecto a la ley actual, yo te diría que se perfeccionó muchísimo. Hoy en día estamos bastante contentos con la ley que salió. Nosotros creemos que no es exclusivo pasar por el Sistema, porque perfectamente tu puedes seguir certificando por tu cuenta, pero la ventaja de hacerlo a través del Sistema es que puedes acceder a los fondos de la franquicia SENCE de Capacitación, y eso te permite abrir un mundo más de posibilidades para muchas más empresas, que no sólo son grandes, sino que también medianas y pequeñas. En ese sentido lo vemos muy positivo.

Entrevistadora: ¿Con qué aspectos del diseño inicial ustedes no estaban de acuerdo y qué se fue modificando en el tiempo?

Pablo: El elemento que más no preocupaba era que esto fuera voluntario. Que el sistema, tanto para el trabajador como para la empresa, fuera voluntario. Es decir, que para certificar competencias no necesariamente tuvieras que entrar al sistema. Que si se crea un Sistema Nacional de Competencias Laborales, éste no fuera la única vía que acredite las competencias. Que tuvieras otras posibilidades de acreditar competencias.

Un ejemplo es que una empresa pueda hacerlo sin acceder al sistema, y sin acceder a la franquicia tributaria de SENCE, y que lo sigan haciendo por conveniencia de ellos o de los trabajadores. El mayor beneficio de esto no te lo da obtener un nuevo certificado, como un diplomado o un curso técnico, el reconocimiento te lo va a dar el mercado que conoce tu

talento, tus habilidades. No es necesario reconocer las competencias a través de un sistema que tiene un centro de certificación, que tiene unidad de competencias laborales, sino que lo más importante es lo que da la empresa, que no va a estar certificando por certificar.

Entrevistadora: ¿En un primer momento eso no estaba explícito?

Pablo: Nosotros creíamos que no estaba explícito y tratamos de que en el proyecto quedara explícito de que este iba a ser un sistema voluntario, que ojala éste no fuera una limitante, sino que fuera una opción adicional. Eso terminó siendo, una opción adicional a lo que tú veías haciendo. Tú puedes seguir haciendo exactamente lo que tu hacías o incorporarte al sistema.

Yo te diría que eso era lo más de fondo, que fuera voluntario. Nosotros, como somos el sector privado, somos quienes estamos metidos en esto, porque conocemos los talentos, las capacidades que se requieren en cada empresa, pensábamos que el sistema iba a ser esencialmente privado. Lo que pensábamos era que esto se iba a transformar en casi la única vía para certificar las competencias a futuro. En ese escenario, ojala que tuviera el mayor componente privado posible para que nosotros pudiéramos plasmar allí los talentos y las capacidades que se requerían.

Por ejemplo, la comisión iba a ser de siete personas y luego se transformó en nueve. Nosotros queríamos que la composición fuera de tipo mayoritaria dentro de la comisión, pero no para tener la posición mayoritaria, sino que para acercarse a lo que más se requería, a lo que requerían las empresas. No obstante, considerando que es un sistema que es complementario, yo creo que como está diseñado está bastante bien. Hay participación de gobierno, de los trabajadores y de sectores de empresarios. Bueno, pero estamos a la espera de la puesta en marcha. Como sabes, este es un sistema que necesita un reglamento para que funcione, y el reglamento está en plazo de elaboración.

Entrevistadora: ¿Están participando en eso?

Pablo: Hemos participado, porque el gobierno bien privadamente nos ha pedido algún tipo de colaboración en reglamento. Para eso nos hemos asesorado un poco con las seis ramas

del sector productivo de la Confederación. Estas seis ramas tienen asociadas algunos organismos técnicos de capacitación, las OTIC's, y además hay algunos organismos técnicos de capacitación que también tienen alguna vinculación con el sector privado, particularmente INACAP. Entonces les pedimos ayuda a ellos para que vieran cuáles eran los contenidos que debieran incorporarse en el reglamento, que permitieran que la ley fuera más operativa.

En ese sentido hemos colaborado, el proyecto de ley todavía no tiene una versión definitiva, se fue a Contraloría, entiendo que Contraloría le hizo dos pequeños reparos a la última versión que hicieron que estarían revisando, y se espera que de a dos o tres semanas esté lista la ley. Esto va a ser bien importante porque se va a dar paso a la constitución del directorio en el que se va a llamar a la CPC, van a llamar a la CUT o a otras asociaciones de trabajadores, para buscar la representación de la formación de la comisión y comenzar la parte operativa. Van a definir las organizaciones sectoriales de las competencias y las unidades de competencias laborales, ese tipo de cosas.

Entrevistadora: ¿Ustedes ya algo tienen definido?

Pablo: No, nosotros lo no tenemos definido. Además, te cuento que como ahora está la norma, se buscó que fuera lo más transparente posible, pero el exceso de transparencia la norma no permite...establece inhabilidades para pertenecer a la comisión a los organismos sectoriales. No te permite tener algún tipo de vinculación o algún tipo de parentesco. Hay una serie de corta pisos que se establecieron que probablemente van a hacer complicado para nosotros establecer qué personas poner. Lo que se espera es que este sistema ponga a las personas más idóneas, a las personas que tengan más conocimiento respecto de la certificación de competencias o de la certificación. Las personas que nosotros entendemos, tienen mucha importancia, son muy entendidas y probablemente no van a poder estar. Esto un tema por estudiar quiénes van a poder estar. Nosotros por ahora estamos a la espera del reglamento definido y la solicitud. Cuando tengamos eso, vamos a estudiar quienes vamos a proponer efectivamente para que cumpla con esas condiciones, o para que cumpla con la mayor parte de las condiciones posibles, en la medida que podamos.

Entrevistadora: Desde el sector productivo, ¿quienes eran los actores participando en el diseño o en la propuesta?

Pablo: Nosotros funcionamos con una comisión de trabajo, capacitación y empleo. Esa comisión básicamente ve temas laborales y a veces también ve temas de capacitación. Nosotros nos enfocamos dependiendo de los temas que nos tocan. Ponte tú, ahora estamos viendo el tema del sueldo base y la semana corrida.

En esa ocasión, la comisión revisó, con las distintas ramas de la confederación, los contenidos que proponía el ejecutivo y realizó una propuesta a partir de lo que ya veníamos haciendo. Entonces, fue una propuesta que congregó a los distintos actores del sector productivo a través de sus asesores.

Entrevistadora: ¿El debate se planteó en torno a qué?

Pablo: Básicamente, pareció siempre relevante que el gobierno, que el ejecutivo tuviera interés en desarrollar una experiencia privada exitosa, y ojala mejorar el financiamiento de esto para lograr hacerlo más amplio. También existía la preocupación de que esto se transformara en un ente burocrático por el que tuvieras que pasar necesariamente. Esas aprensiones se materializaron en un borrador con los principios que nosotros creíamos tenían que ser las bases del sistema. Eso fue al inicio, cuando comenzó la tramitación incluso antes cuando nos pidieron los primeros input para la elaboración inicial del proyecto. Las características del sistema era que fuera voluntario, esencialmente privado, orientado a la homogeneidad de todo lo que se está haciendo.

Entrevistadora: ¿A qué se refieren con que sea esencialmente privado?

Pablo: Que las empresas que ameritan certifiquen las competencias. Que no sea un organismo externo o lejano al sector productivo quien elija entre cuatro paredes las competencias que se requieren para ser tornero. Para definir las competencias de un tornero tienes dos alternativas o te vas a centros técnicos, INACAP, y defines que competencias

tiene que tener un tornero, o te vas a la empresa y te dice las habilidades que requiere y al trabajador las que tiene.

Recuerda que estos son reconocimiento de conocimientos, habilidades y destrezas, muchas veces las empresas descubren las habilidades que requieren los trabajadores. No las define así, sino que ve cómo lo hacen los trabajadores, y descubre la forma de cómo hay que hacerlo. Lo que se quiere ahora que se haga es tomar eso, reconocerlo, y hacerlo un elemento de empleabilidad.

Yo he tenido reuniones con gente que está vinculada a los presos que tienen que vincularse al mercado laboral. Ellos han estado estudiando a través de fondos públicos cómo acercarse al mercado laboral, cómo insertar a estas personas. Una de las experiencias que he visto es que se reconocen las experiencias que han ido adquiriendo en la cárcel. Si empiezas a reconocer las competencias que tienen es súper potente, más que la capacitación. Antes de capacitarlos, hay que ver las competencias que tienen.

Entrevistadora: De los actores que estuvieron participando, SENCE, Chilecalifica, Fundación Chile, ¿con qué actores tuvieron problemas?

Pablo: Yo creo frente a la propuesta inicial nosotros entregamos los principios del sistema, luego elaboraron una propuesta en la que incorporó nuestro input, ahí descubrimos que habían ciertas cosas que no se cumplen de las que habíamos pedido, y de ahí la discusión se traslada del ejecutivo al legislativo.

Cuando entró al parlamento nosotros empezamos a empujar para que las cosas quedaran de la manera más eficiente y más productiva para ambos sectores, para los trabajadores y empresarios. Obviamente, las visiones eran distintas en muchos aspectos, porque cuando no estás metido en un sistema como éste, con la mejor intención comienzas a planificar estructuras, organizaciones, formas de hacer las cosas. En ese momento llevaron a varios actores a hacer exposiciones, y las exposiciones yo creo que sensibilizaron bastante a los diputados y senadores a acercar el proyecto a un sistema como el que está diseñado, que es bastante bueno.

La única cosa que creo que no puede funcionar es la parte operativa de las comisiones. Quiere ver cómo relajan las exigencias tan estrictas que ha puesto para quienes

van a participar. La comisión nacional de certificación de competencias tiene nueve personas, un presidente y además tiene una secretaria ejecutiva. La secretaria va a ser bien ejecutiva, va a llevar el día a día de esta comisión. Para ser secretaria ejecutiva, te ponen una serie de inhabilidades, de incompatibilidades, y yo creo que, si no hubiesen sido tan rigurosos, podrían haber dejado espacio para que gente mucho más relevante pueda haber participado. Creo que esa es la única debilidad que percibo para que fuera más potente.

Bueno, pero tienes dos vías: o hacerlo a través del sistema, o fuera del sistema, pero la ventaja de esto son los recursos.

Otro tema que nos interesaba era que se reconociera la posibilidad de que las OTIC's que tenían experiencia en la intermediación en la capacitación pudieran seguir haciendo el rol de intermediación. Eso al principio no estaba explícito. Yo te diría que el tema de las OTIC's, que era un tema que también nos interesaba mucho, no era explícito en un inicio del proyecto. Ahora las OTIC's pueden desarrollar la intermediación. Nosotros dijimos que no nos parecía que unos organismos que tienen la expertis en intermediación, que tienen cierta vinculación con el sector productivo queden fuera.

Entrevistadora: Bueno, respecto del rol del Estado, ¿qué visión tienen ustedes?

Pablo: El Estado propuso el sistema desde un inicio, proponían financiar el 49% del sistema, pero el 51% hemos acordado que no solo son recursos económicos sino que también expertis. De algún modo, si tienes expertis en la realización de malla, eso tiene costo de horas hombre y ayuda a financiar el otro 51%.

El precio que nosotros veíamos en un principio de que este fuera un sistema mixto, pero en cual el Estado tenía un rol preponderante -el Ministerio del Trabajo tiene un rol preponderante- es que si tu vas a aportar el 51% de los recursos, tienes la expertis y te crean una comisión, y tu en la comisión te ves representado de manera minoritaria, y que puede ser con la mejor intención, se establezcan lineamientos que no responden a lo que tu necesitas, nos parecía que no era apropiado.

Nosotros proponíamos que tuviéramos mayor participación, pero considerando que éste no es un sistema único. Éste puede ser el mejor de los mundos porque tienes un sistema mixto si todos apostamos a que sea exitoso, y tenemos que ver cómo vamos a hacer uso de esos recursos. Las OTIC's están muy interesadas en hacer intermediación y seguro que las empresas van a estar interesadas en mejorar la certificación. Yo estimo que, como costo para las empresas o para los trabajadores, va a tener un costo mucho mejor que el costo que tienen las capacitaciones.

Éste es un reconocimiento que es portable para las personas, y es la primera herramienta a la que puedes echar mano en un momento de crisis.

Entrevistadora: ¿Cuáles son, desde tu perspectiva, las debilidades, sus fortalezas y cómo crees que esto va a terminar?

Pablo: Yo diría que esta ley quedó muy bien, y sólo creo que las incompatibilidades son las que me preocupan, las asignaciones. Es de esperar que los plazos que se propusieron se cumplan rápido, que pronto esté operativo, y que se hagan las designaciones para que esto se haga cuanto antes.

Yo no tengo aprensiones en particular respecto de cómo elaborado, creo que fue consensuado y bien conversado. Creo que Fundación Chile hizo un buen trabajo, Chilecalifica hizo un buen trabajo, el Ministerio del Trabajo al fin y al cabo también hizo un buen trabajo. En consecuencia, las cosas están cómo hagamos las cosas posteriormente, cómo difundamos, lo hagamos lo más accesible para todos.

Ojala que el reglamento esté listo, porque el reglamento no cambia los contenidos esenciales, pero tiene que ver con lo operativo. Esperamos un reglamento que sea flexible, que sea fácil de cumplir, fácil de aplicar. Ojala que esté en vigencia lo antes posible. Yo tengo un borrador del reglamento y pronto va a estar el reglamento.

Tenemos que ver cómo se hace operativo esto, como estos comités se organizan sectorialmente y cómo se relaciona eso con la capacitación. Yo creo que eso va a quedar siempre, al final, sujeto a la visión que tengan tanto los trabajadores como los empresarios de cómo aprovechar estos talentos.

Entrevistadora: El tema es cómo se integra con el sistema educativo.

Pablo: Esto puede ser la base para una integración posterior, dado que no se incorporó al inicio. A lo más tiene una vinculación con el sistema de educación a través de la franquicia tributaria SENCE.

Esto es un avance de lo que se venía haciendo. Ya se han certificado 50.000 personas, ahora esto se va a masificar en la medida en que esto se difunda bien. Luego va a tener que hacer una evaluación del impacto que ha tenido esto, si las personas tienen o no movilidad laboral, si se están reconociendo las capacidades, y luego ver si esas personas efectivamente están accediendo a una educación superior técnica o no. Yo creo que eso va a dar el paso dos, para hacer el paso dos, que es la integración con el sistema de educación.

Entrevista Lincoyan Cepeda

Jefe Nacional de la Unidad de Competencias Laborales de Chilecalifica

Lincoyan: Te puedo contar acerca de los objetivos, los fundamentos y también acerca de las diferencias de opinión que existieron respecto del proyecto.

Puedo partir por contarte cuáles son los aspectos más relevantes que determinan la creación de este Sistema Nacional de Competencias Laborales. Te las voy a dar en un orden que no necesariamente es por prioridad.

Lo primero, es que datos bastante recientes indican que alrededor de un 43% de la población económicamente activa no ha completado los estudios básicos o medios, y aparece como una cifra bastante dura, bastante negativa. Conjuntamente con eso, hay que observar también que Chile sigue siendo la economía más competitiva de América Latina, bastante lejos de las otras economías de nuestros vecinos. Somos una de las mejores economías, que está en condiciones para enfrentar la actual crisis económica.

Un estudio del año pasado, del propio Consejo de Innovación, reconoció que las razones de este éxito económico son fundamentalmente tres: por una parte, el rol regulador que ha ejercido el Estado; segundo, la participación del sector empresarial; y tercero, como uno de los factores más relevantes, el aporte de los trabajadores para incorporarse a los procesos modernizadores. Dicho de otra manera, si ese 43% de la población económicamente activa no fuera una población preparada con conocimiento, con experiencia, con capacidades acumuladas, nuestra economía no tendría que ser lo que hoy en día. Por lo tanto, siempre situé esta como una de las primeras razones para generar un sistema el que se reconozca esas capacidades y aprendizajes que las personas tienen. Eso ha sido clave para el desarrollo de nuestro país.

En segundo lugar, el mundo ha cambiado extraordinariamente, para qué vamos a hablar de los cambios que se han producido en los últimos 20 años, pero por lo menos yo, destaco uno: que junto con todos los cambios tecnológicos, ha cambiado la manera en que la gente aprende. La gente no aprende como aprendía antes, de hecho yo recuerdo que hace

20 años atrás uno ponía en su currículum el manejo de Word y eso hoy día sería medio absurdo. Si tú entras a una pega, junto con decirte donde está tu oficina, te dicen dónde está tu computador, nadie te pregunta si sabes usarlo o no. La gente de la edad mía, de 50 años, no vimos nunca un computador ni en el colegio, ni en la universidad y sin embargo se da por hecho de que te tenemos que manejarlo, por qué, porque alguien o el mundo dio por hecho de que tenía que haberse aprendido. De alguna manera la gente tuvo que aprender o adaptarse.

Quizá una buena manera de graficar esto es que hoy en día el Rincón del Vago es uno de los sitios más visitados. Un joven en vez de leerse Cien años de soledad, se mete al Rincón del Vago. Yo no estoy diciendo que eso sea bueno, no lo juzgo, pero es un indicador. Los profesionales también lo hacemos, a mí hace algunas semanas me invitaron a dar una charla de emprendimiento, que no es mi tema, y puse la palabra emprendimiento y saqué cosas y arme mi presentación. Entonces, si han cambiado las formas de aprender, hay que generar un sistema que permita también reconocer esos aprendizajes que se tienen. Las actuales formas que tenemos para reconocer no dan cuenta de los aprendizajes de las personas. Si seguimos pensando que hay que reconocer lo que se aprendió en el colegio o en la universidad estamos jodidos. Esa es una segunda razón para instalar un sistema de certificación de competencias.

Una tercera razón, es que estos cambios de los que te estaba hablando lo que han generado es que el mundo que nosotros conocemos no es el mundo que conocieron nuestros padres. Claramente no, es un mundo tan distinto. Para el mundial del 62' yo vivía en Copiapó, y tenía 10 años. El mundial se jugaba en Chile, sin embargo yo veía los goles de los partidos, en el Cine, en un noticiero que se llamaba el mundo al instante. En ese noticiero yo veía un partido que se había jugado dos semanas atrás. Eso sería inconcebible hoy en día, hoy en día basta que te metas a Internet y ves en el instante las noticias que están ocurriendo en cualquier parte del mundo. Por qué toco éste también, porque lo que ha generado es que este mundo no es el que conocieron nuestros padres, y con toda seguridad no va a ser el mundo que conocieron nuestros hijos. Ni siquiera sabemos cómo va a ser, pero va a ser un mundo muy distinto al que conocemos nosotros. Esta velocidad de los cambios lo que produce es que las profesiones, como son concebidas hoy, son un profundo

error. Seguir pensando que la profesión garantiza estatus, estabilidad, ingresos económicos y un nivel de conocimiento para toda la vida, es absolutamente equivocado. Hoy más que nunca las profesiones van a entrar en obsolescencia cada vez más rápido, y tú no te puedes pasar toda la vida estudiando en institutos formales, y eso genera que tú aprendas de maneras distintas, porque te metes a Internet, porque lees, porque haces un curso de tres meses en lo que te es estrictamente necesario para continuar con tu tareas, o te vas a hacer un magíster para actualizarte. Miles de formas por las cuales tú vas actualizando tus conocimientos. Eso obliga tener sistemas que en el futuro permitan reconocer esos aprendizajes. Esa una tercera razón.

La cuarta, es que teníamos que dar respuesta a las demandas del mercado de laboral. Éste un problema de todos los países donde existe un diálogo de sordos o un monólogo doble, entre la gente del mundo del trabajo y la gente del mundo de la educación. La gente del mundo del trabajo, para decirlo de manera caricaturesca, lo que piensa es que la gente del mundo de la educación no entiende nada y enseñan puras tonteras, y los jóvenes no saben nada cuando tienen que ir a trabajar. La gente de educación piensa que la gente del trabajo son unos chupa sangre, que lo único que quieren es ganar y no les interesa la formación de las personas. Eso había que cambiarlo y generar algún sistema que permitiera que los conocimientos que la gente del trabajo estaba demandando fuera el tipo de conocimiento que la gente recibiera en la formación técnica y en la capacitación. Todavía no hemos entrado, pero seguramente vamos a entrar al mundo universitario, al mundo de la educación de más alto nivel. El nivel en el que estamos hoy día es el nivel de técnico de nivel superior.

Para certificar a estas personas había que tener estándares, esos estándares los levantan las empresas, y cuando tenemos esos estándares, sabemos lo que tenemos que enseñar. Esto que te cito en cuarto lugar, creo que fue el primer logro. Porque aunque no se haya instalado el sistema todavía, los centros de formación técnica se preocupan de indagar sobre los estándares y dar mejor respuesta a las demandas del mercado. La universidades también lo están haciendo, por ejemplo, en Valparaíso llegó el otro día un representante de la Universidad de Valparaíso a SENCE, y dijo: *mira, que tipo de trabajadores tienes acá específicamente para administración pública, qué debiera saber ese trabajador para*

hacerlo bien?. Él estaba recorriendo distintas instituciones públicas para conocer qué debiera saber un administrador público, porque querían ser más pertinentes en el contenido de la carrera.

Lo último, es que venimos hablando en los últimos años, en los últimos 10 años aproximadamente, del Sistema de Formación Permanente. A mi juicio, la concreción del Sistema de Formación Permanente se logra cuando los aprendizajes que se adquieren en el mundo del trabajo son reconocidos en el mundo de la educación. Si no, no hay Sistema de Formación Permanente. Para que eso ocurra, era necesario tener un sistema que certificara los conocimientos de mundo del trabajo. Sino, era muy difícil, si yo quiero que me reconozcan esto, debían generarse mecanismos individuales para cada persona. En cambio este sistema plantea certificaciones, que si después tenemos un marco de cualificaciones y tenemos bien claro esas certificaciones, es mucho más fácil que se haga posible este sistema de formación permanente, en que cada persona que tiene un certificado pueda ser reconocida en un Centro de Formación Técnica.

Una persona, en vez de estudiar dos años, estudie un año, y no tenga que invertir tiempo en cosas que ya sabe y menos pagar por cosas que conoce mucho mejor que su profesor. Por lo tanto, en un año sacará su título de formación técnica, volverá a trabajar a la empresa como técnico de nivel superior, aprenderá nuevas cosas y luego volverá a la universidad a estudiar ingeniería en ejecución, haciendo lo mismo. Ahí realmente estás hablando de un Sistema de Formación Permanente. Eso para mí es lo fundamental, ese es el objetivo y el por qué estamos en esto.

Entrevistadora: ¿Eso se instaló hace cuanto tiempo? Creo que ustedes ya están empezando a hablar acerca de un Marco de Cualificaciones, ¿en qué están?

Lincoyan: A ver, primero respecto del propio Sistema de Certificación, este sistema existe en distintas partes del mundo, pero no todos los países aspiran a que haya una relación entre este Sistema de Certificación y el mundo de la educación. De hecho, si tú revisas el texto legal, es un texto que está hecho para el mundo del trabajo, y no para el mundo de la educación. Podría funcionar completamente desligado del mundo de la educación. Es un

sistema que sólo te sirve para el mundo laboral, ¿para qué sirve?, sirve para que la capacitación sea más pertinente, para que la intermediación laboral se facilite.

Cuando tienes claros los estándares, cuando te dicen mira lo que yo requiero es un trabajador con estos estándares y al otro lado te dicen mira yo tengo una persona con estos estándares, el encuentro entre oferta y demanda es mucho más rápido.

Te permite además, que la persona pueda desarrollar un carrera laboral, porque el trabajador tiene sus certificaciones, sabe cuáles son los estándares de determinados perfiles ocupacionales, y por lo tanto puede decir, mire, yo cumplo con estos estándares pero me faltan estos otros para llegar a este nivel en la empresa, y por lo tanto se puede capacitar en estos otros estándares y así ascender dentro de la propia empresa. También le permite movilizarse con mayor facilidad en el mercado laboral, le permite solicitar nuevas condiciones, le permite renunciar si considera que las condiciones no son las adecuadas y buscar con mayor facilidad un nuevo trabajo.

En nuestro país queremos que no sea sólo eso, sino que también tenga este vínculo con el mundo de la educación. ¿Cuánto hemos avanzado?, hemos avanzado en el levantamiento de los estándares, tenemos más de 1.000 unidades de competencias laborales. Segundo, tenemos certificadas a más de 20.000 personas y tenemos un conjunto de experiencias demostrativas que permiten montar un sistema. Tercero, estamos desarrollando -todavía están en desarrollo- las primeras experiencias demostrativas de RAP, de reconocimiento de aprendizajes previos. Son experiencias que se están desarrollando en Valparaíso y Santiago, Coyhaique y Puerto Montt. En el caso de Valparaíso y Santiago, son experiencias en las que a la gente se le ha reconocido lo que sabían, se les preparó una malla curricular especial y se les va a entregar su título técnico de nivel superior. Se establecieron convenios con CFT, se estableció en conjunto la malla curricular y se diseñó un conjunto de instrumentos para reconocer los aprendizajes, etc, y hoy en día están en ejecución. En el caso de Coyhaique y Puerto Montt, la cosa es distinta. También se les hizo una experiencia de reconocimiento de aprendizajes previos.

Entrevistadora: Si tenían un certificado de competencias laborales, ¿eso es un antecedente?

Lincoyan: Es un antecedente, pero no opera automáticamente como un derecho. No es que lleguen con un certificado y se homologue con algo. No estamos todavía en condiciones de eso todavía. La idea es que ojala es que en un futuro de mediano plazo llegemos a eso. En el caso de la X y XI región se van a demorar los mismos dos años, pero con una menor carga académica. Eso es una alternativa, porque un trabajador puede decir: quiero sacarme la mugre un año o prefiero ir dos veces a las semanas a clases y no tener que esforzar tanto mi tema laboral y de familia. Pero no hace esos módulos de competencias, sino que sólo hace lo que estrictamente que necesita, y negociar con el CFT un pago menor.

Estamos en los inicios de una discusión sobre un Marco de Cualificaciones. Para ser bien franco, en mi opinión, estamos en pañales. Estamos recién en la fase de aprendizaje de otras experiencias, de pedir información y solicitar consenso entre las distintas instituciones que están involucradas en esto.

Entrevistadora: ¿Quiénes están a cargo de esto?

Lincoyan: Chilecalifica, a través de la Unidad de formación técnica, con colaboración de nuestra Unidad de Competencias Laborales.

La idea es que este Marco de Cualificaciones primero nos permita establecer niveles de competencias. Hay distintas maneras de hacer eso: una manera es que se establezcan niveles que tengan una homologación con el sistema educacional. Por ejemplo, que digas este nivel de cualificación se asocia a la enseñanza media técnica completa, este nivel se asocia a un técnico de nivel superior, o un ingeniero en ejecución. Esa es una manera. Otra manera es que tú no la asocies o que la asocies estrictamente al mundo laboral. El nivel uno se asocia a un nivel de baja calificación que corresponde a un trabajador que hace tareas simples y que no requieren mayor grado de comprensión; El nivel dos se asocia a un trabajador medio, que puede desarrollar trabajos con relativos niveles de independencia, etc; El tres es un trabajador que puede trabajar con plena independencia, más sofisticado.

La idea nuestra es más bien la primera, que podamos tener clasificadas las competencias asociadas a niveles educacionales. La idea es que esto permita en el futuro que sea más fácil el reconocimiento de aprendizajes previos, porque ya tienen de antemano

determinados los niveles a que corresponden. Una persona va a tener un conjunto de calificaciones y va a tener terminado su cuarto medio, y quiere seguir una carrera de nivel técnico superior.

Entrevistadora: ¿Quiénes se va a hacer cargo del levantamiento de esos estándares Chilecalifica?

Lincoyan: Chilecalifica es el que está liderando esta tarea, ahora Chilecalifica debiera terminar su ciclo de actividades en los primeros meses del próximo año, por lo tanto, estamos trabajando junto con seguir desarrollando todas estas cosas, en los procesos de institucionalización. Esta tarea tiene que ser tomada por alguien y Chilecalifica no va a tener de aquí a Marzo del 2010 un Marco de Cualificaciones. Es una tarea de mucho más largo plazo. Supongo que esto se debería institucionalizar en el Ministerio de Educación. No sé si va a ser en la Unidad de Currículum, no sé.

Entrevistadora: ¿Esta idea de un Marco de Cualificaciones proviene desde SENCE, del Ministerio de Educación...?

Lincoyan: Participan todas las partes involucradas, pero mi apreciación es que la iniciativa ha estado más radicada en Trabajo que en Educación. Es bastante obvio, Educación tiene sus ritmos, sus tradiciones y Trabajo le da un impulso.

Entrevistadora: ¿Cómo va a dialogar este Sistema de Certificaciones con el marco de Cualificaciones?

Lincoyan: Yo veo al Sistema de Certificación de Competencias Laborales como una pieza clave en la definición de estos niveles. Nosotros a lo que aspiramos es a que en el futuro la gente tenga sus certificados y que casi automáticamente esto se pueda homologar con niveles educaciones y con módulos.

Entrevistadora: ¿Cuál sería el rol del Estado en este Sistema?

Lincoyan: No es un tema que todavía hayamos conversado. El Sistema de Certificación de Competencias cuando se instale los dos primeros años va a tener un 100% de financiamiento estatal., y luego de esos dos años va a tener un 49% de financiamiento. Yo pensaría que el Marco de Cualificaciones debería tener un 100% de financiamiento estatal siempre.

En el Sistema de Competencias la participación de los empresarios es bastante obvia, estás levantando estándares para sus empresas, para sus trabajadores, en cambio el Marco de Cualificaciones es bastante distinto. El Marco de Cualificaciones si bien beneficia a las empresas, no creo que el empresario perciba esos beneficios directamente. Quien va a tener mayor beneficio de eso son las personas, los trabajadores. El beneficio privado al Marco de Cualificaciones va a venir vía Sistema de Certificación de Competencias. Va a haber una responsabilidad del Estado en términos de la mantención, la renovación del Marco y su financiamiento va a tener que ser responsabilidad estatal.

Entrevistadora: Respecto del Sistema Educativo, en educación superior es esencialmente privado, ¿cómo van a regular, les van a solicitar mallas establecidas a través de módulos...?

Lincoyan: El Ministerio de Educación entregó hace ya prácticamente un año un documento con orientaciones para el reconocimiento de aprendizajes previos, y se llama precisamente orientaciones porque los Centros de Formación Técnica tienen autonomía. Por lo tanto lo que les entrega es un conjunto de orientaciones que están relacionadas con el porcentaje de reconocimientos que pueden hacer, el tipo de mecanismos que se pueden utilizar, cómo tienen que adaptar sus carreras, cómo tienen que inscribirlas, etc. Esa va a continuar siendo la línea.

Yo diría que en general hay bastante interés, hay bastantes CFT que se han acercado a conversar con nosotros a pedirnos información. Hay algunos CFT que han pensado en desarrollar otro tipo de experiencias, por ejemplo el caso de un CFT en Copiapó, ellos están en condiciones de implementar mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos el próximo año. Las experiencias que hemos hecho nosotros son experiencias grupales, con un grupo de personas, se organiza un curso con un diseño curricular. Las dos experiencias lo

han hecho igual, tanto la de acá como la de la zona sur. Sin embargo, la de Copiapó la quiere implementar de manera totalmente individual. Ellos quieren tener herramientas, ellos van a partir con la Minería, y si llegan personas, que cada uno reconozca sus aprendizajes. Eso no va a ser para todos igual, una persona va a poder homologar dos módulos, otro cuatro, otro uno, e ingresan a una carrera que está impartiendo el CFT regularmente. Eso me parece muy bueno, porque van naciendo experiencias totalmente ajenas a la intervención nuestra, a la intervención del Estado.

En mi opinión estamos todavía en fase de consenso, generando las bases. Está participando SENCE, la División de Educación del Ministerio, están participando todos los actores.

Entrevista Ramón Castillo.

Ex Coordinador Área de Innovación y. Desarrollo SENCE

Ramón: Lo primero, es decirte que estoy bien al margen del tema, no sé si absolutamente, porque todavía hago algunas cosas con la Fundación Chile. Con la Cooperativa también, en la línea del fortalecimiento de los OTEC asociados con el tema de las competencias laborales.

Sí tengo una visión de dónde partió este tema, porque me tocó justo estar en el SENCE en esa época. Esto partió de un proyecto que se hizo en el SENCE por ahí por el año 2000 con la Fundación Chile, que se llamaba “Cero Faltas”. Era un proyecto muy incipiente para hacer un levantamiento de competencias laborales. Esto fue con financiamiento del BID, y sirvió de base para que se empezara a conversar acerca del tema de competencias laborales e instalar un Sistema de Certificación de Competencias.

Siempre hay intereses cruzados... creo que fue una apuesta súper osada por parte de la Fundación Chile, y que se cruzó con que habían programas públicos que no tenían mucho norte.

Entrevistadora: ¿Programas de Capacitación?

Ramón: No, el programa Chilecalifica. Éste era un programa que había sido diseñado desde el MINEDUC, y que está básicamente orientado, a mi juicio, a potenciar algunos programas que ellos ya tenían en curso. Para vender este programa lo involucraron en el tema de las competencias laborales. En el proceso de negociación estuvieron el Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, que fue quien financió el programa. Ellos dijeron que éste no era un tema educacional, y que había que meter a otros actores. Ahí se les empezó a complicar la cosa al MINEDUC, porque había que meter a otros actores. Los otros actores que había que meter eran el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Economía, porque tenían la relación con los empresarios y con el mundo de la producción. El Ministerio del Trabajo porque tiene la relación con los trabajadores. Este tema de las competencias lo radicaron en el mundo del trabajo.

Esto políticamente fue un golpe, y en esa época estaba el Ministro Solari. Todo esto implicó que se empezaran a clarificar cuáles eran las dos visiones respecto de los Sistemas de Certificación de Competencias Laborales. Por un lado, estaba la visión de Educación, que era curricular y con mucho énfasis en el tema educacional. Se veía la certificación de competencias laborales como modificaciones a las mallas curriculares. En el fondo, la certificación de competencias laborales era un método de enseñanza, con metodologías para enseñar, pero no como algo centrado en el mundo del trabajo. Desde su perspectiva, está centrado en el mundo de la enseñanza: tengo distintas maneras enseñar, tengo modelos que son expositivos, tengo modelos que son prácticos. Esto de la certificación de competencias laborales es una forma de diseñar curriculum que permite que la gente aprenda cosas haciendo. Tengo que diseñar buenos curriculum y para ello tengo que tener una conexión con las empresas, me digan qué necesitan. Toda la estructura de Chilecalifica estaba pensada así.

Una parte importante de la plata que iba a la certificación de competencias laborales se fue a la conformación de redes, que finalmente no resultaron. Se juntaban en un proyecto que tenía mucha plata, 500 millones de pesos en un solo proyecto, a algunas universidades, unos CFT e Institutos Profesionales, y a representantes del mundo del trabajo. La idea era sintonizarse con las universidades y que ellos diseñaran los curriculum. Eso eran las redes, un reflejo de la concepción de que las competencias laborales y la certificación de competencias laborales como sistemas que están inscritos en el mundo de la enseñanza, de la educación.

Esto está muy metido en el modelo chileno, donde el Estado está metido en los sistemas educacionales entregando insumos...esta visión está muy contrapuesta a como opera el mundo del trabajo acá en Chile. Tenemos una estructura de enseñanza que está anclada en el modelo francés, y una base económica que está en el modelo de libre mercado absoluto. Esto es bien contrastante, porque en Francia opera así porque tienes gremios y sindicatos fuertes que negocian, que articulan, que tienen planes a 5 ó 10 años. Funciona por un carril y el mercado opera abajo, acá el mercado es todo. Es difícil pensar así cuando el mercado opera todo.

La idea de que algo raro había aquí lo empezó a notar la gente del Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo, específicamente SENCE.

A mí me tocó participar desde el SENCE en la fase en que se empezó a discutir la ley. Otro de los goles que hizo el Ministro Solari fue que la discusión de la ley se redituó en el SENCE, en el Ministerio del Trabajo. En el inicio de la conversación nunca estuvo Educación. Estuvieron, marginalmente, sólo algunas personas de Chilecalifica. Yo me acuerdo de haber participado en las primeras discusiones de la ley que se hacían en el Ministerio de Hacienda, porque éste tomó las riendas del diseño del proyecto de ley. Participó la Nils Pazos, y creo que buena parte de la ley tuvo que ver con su intervención. Toda la concepción económica de la ley la estableció Hacienda. De hecho cuando se presenta la primera parte de la ley, Educación no tenía idea de que se había presentado.

La base de la discusión fue que el tema de certificación de competencias laborales no era un tema educacional, sino que un tema que permite ordenar y transparentar la operación del mercado del trabajo. Uno no tiene que mirarlo como un tema desde la enseñanza, sino que como la legitimación de las personas en el mundo del trabajo. Por lo tanto lo que nos interesa es apuntar a la brecha que hay hoy en el sistema del trabajo, más que generar un sistema de enseñanza, o un modelo para los liceos técnicos o para los centros de formación técnica. Aquí el diagnóstico es el siguiente, tenemos un 50% o más de la población adulta que no ha terminado la enseñanza secundaria, tenemos un 50% de la población que es analfabeta funcionalmente, no sabe leer, no realizar una suma básica y no sabe respetar instrucción. Lo que hay que hacer es cerrar esa brecha porque eso es lo que hay fortalecer hoy en día. Hoy tenemos un requerimiento de personas con más calificación y con distintas calificaciones, y uno de los problemas centrales es que no sabemos cuál es la cualificación de la gente. Si tienes 1000 albañiles, no tienes ninguna posibilidad de discriminar cuál es mejor y cuál es peor- esos albañiles no tienen la educación básica y no la van a tener, por mucho que hayan programas de nivelación. El punto es cómo le ayudamos a la empresa a discriminar cuáles son aquellos albañiles que saben y los que no saben, y ayudarlos a ellos a demostrar lo que saben hacer en su puesto de trabajo. Eso es lo que hay detrás de la idea de SENCE y de Hacienda para el Sistema de Competencias Laborales. La cosa no es el

curriculum, ojala pudiera articularse, pero ese no es el problema central. Lo central es cómo las competencias de la gente que está en el mundo laboral puedan visibilizarse.

Entonces, surge desde el MINEDUC, en particular desde Chilecalifica.

Cuando se estaba negociando con Chilecalifica se dijo: oye si éste es un tema no sólo del Ministerio de Educación, también es del mundo del trabajo, y ¿por qué no está?.. Por qué no está el Ministerio de Economía, que es el que se articula con los empresarios. Entonces ahí hubo movidas y una parte del programa quedó en este lado.

Se administraba separadamente. Un 25% era para SENCE, un 75% para el Ministerio de Educación y se suponía que había una coordinación central del programa Chilecalifica, pero en la práctica el SENCE administraba su plata y Educación la suya.

Entrevistadora: ¿Por qué nunca se coordinaron?

Ramón: Primero, por un tema de plata, cada Ministerio quería administrar su plata. Segundo, no estaban claro cuáles eran los puentes de la articulación. Esa era una pega que tenía que hacer la coordinación del programa Chilecalifica.

Nosotros tuvimos varias comisiones de trabajo con Educación en las empezamos a trabajar estos temas, pero siempre nos topábamos con estas visiones contrapuestas. Nosotros decíamos que éste era un tema de visibilización y más que organizar el curriculum, es levantar las competencias, y las competencias no tienen que ser certificadas desde el MINEDUC, sino que tienen que ser certificadas por los que contratan a los trabajadores.

Desde nuestra perspectiva, iba a pasar lo mismo que las certificaciones de la CORFO. La CORFO diseñó una norma para las empresas Pymes, y nadie se certifica. Los únicos que se certifican son los que quieren pedir subsidios en la CORFO. ¿Por qué pasa eso? porque eso en el mercado no tiene ningún valor. Eso pasa en los sistemas de certificación, puedes tener súper certificados a los albañiles en los Institutos Profesionales, pero la gente no los contrata porque la gente no los valida. Eso pasó en México.

Aquí siempre estaba esa discusión, armemos unas comisiones, una unidad de curriculum. Eso el año 2004 y el 2005.

El año 2003, cuando yo llegué a SENCE, me pidieron que viera este asunto, y ahí yo me enteré que el SENCE tenía el programa hace 8 meses y no había ejecutado un peso. El programa partió el 2002, pero no hubo programa en el SENCE. En Educación hubo programa, porque las platas se ocuparon, pero en lo mismo que venían haciendo antes, en Educación de Adultos. El grueso de la plata se ocupó en la Nivelación de Estudios de Adultos, después armaron las redes, que nunca funcionaron mucho. En eso se gastó mucha plata, y yo fui a 2 ó 3 visitas de monitoreo de las redes, y la conversación siempre era lo mismo, los pocos empresarios que participaban en las redes alegaban que nunca los tomaban en cuenta, y las universidades se gastaban toda la plata porque se suponía que la red era un mecanismo alternativo de financiamiento por la plata que le habían sacado por otro lado. Por lo tanto, la plata se gastaba en pagar profesores y con el curriculum no había integración, no había nada. Era un programa bien desarticulado que nunca logró consolidar esta idea de articular el mundo educativo, con el mundo del trabajo.

El proyecto era súper interesante porque estaba basado en el modelo anglosajón, en el que tienes el mundo del trabajo y tienes el mundo de la educación, y esos mundos están conectados. Se articulan los curriculum educaciones de tal manera que siempre hay salidas intermedias. Lo que no pasa aquí es que alguien que estudia ingeniería y se sale al quinto año no es nada.

El sistema de certificación de competencias laborales también es visto como parte de ese sistema, sólo que la gente no tiene que estudiar para ganar punto en los módulos, sino que si se va a hacer una evaluación y la evaluación es positiva, tiene un módulo equivalente a si hubiera estudiado. Eventualmente una persona que es muy calificada podría entrar a estudiar. Ese era el diseño que había detrás en un principio, ese era el discurso y cuando yo tenía que ir a alguna parte a contar del modelo, eso era lo que yo contaba.

Lo que pasó en la práctica fue que eso nunca se plasmó, salvo esas comisiones que operábamos y que teníamos buena onda, pero que quedaron trancadas. Al final, lo único

que hubo concreto en el modelo piloto que se trabajó entre Fundación Chile y SENCE para levantar los estándares en distintas industrias.

Estas son básicamente industrias con poco peso respecto de la masa de trabajadores en Chile. Éste es un programa que, en general, es mucho más fácil montarlo en el sector industrial que en otros sectores, y por lo tanto se tiende a hacer ahí: en la minería...

Entrevistadora: ¿Por qué es más fácil?

Ramón: Porque son sectores en los que la producción está muy concentrada, y tú puedes tomar tres o cuatro empresas grandes y con eso tienes cubierto el 80% del mercado. Por ejemplo en la minería, en la minería juntas a Codelco, a Collahuasi, a Escondida, y levantas los estándares de una patada. Lo mismo pasa en el sector el sector de la agroindustria, que está súper concentrado. En el sector de los vinos, que tienes tres o cuatro empresas súper grandes. Hay empresas chicas, pero cuentan poco, porque las que contratan son las empresas grandes. Esas son los sectores donde es más fácil levantar estándares, costaba más en el sector metalmecánico, que también se hizo. Se trabajó con ASIMET, con las empresas más representativas, y para los cargos que ellos consideraban más críticos.

Se utilizó el modelo funcional, que es un modelo lento, bastante caro, pero efectivo a mi juicio. Hay estándares en varios sectores, 8-9 sectores y 20.000 trabajadores que se han certificado.

Es una buena experiencia, es una bonita experiencia, pero funciona para el 15 ó 20% de la población. Uno no puede hacer un Sistema de Certificación de Competencias Laborales comprensivo de toda la realidad, porque opera en aquellos sectores que son más estables, que están más en lógica de los modelos industrializados del siglo pasado.

Entrevistadora: ¿Eso se sabía desde un principio?

Ramón: Eso se sabía desde un principio, se sabía que no iba a abarcar más allá de un 20% de la fuerza de trabajo en Chile después de 14- 15 años que fue lo que pasó en Inglaterra. Si tú miras el Sistema de Certificación de Competencias Laborales en Inglaterra después de 15

años ha pasado solo el 18% de la fuerza de trabajo por el Sistema, y está bien porque no pretende ser un Sistema que vaya más allá que eso. Resuelve algunos problemas de la fuerza de trabajo, y permite visibilizar mucho más las competencias de los trabajadores en el mercado.

En el SENCE tendía a pensarse de repente que éste era un Sistema que debía aplicarse para todo, y resultado es que no todo se puede trabajar por competencias. Tú no puedes trabajar por competencias el mundo del trabajo independiente, ¿qué es lo que define que una persona se competente o no competente para que sea microempresario?. A un microempresario puede irle bien o irle mal, y eso no tiene que ver con que sea competente. La certificación de competencias es más bien para trabajos rutinarios.

Se ha tratado de incorporar en el último tiempo lo que se llama las competencias transversales- esa fue una de las experiencias que intentamos hacer con la Fundación Chile en el SENCE. A partir de todos los levantamiento que se hicieron en oficios en distintas industrias, nos dimos cuenta que habían cosas comunes, y que no tienen que ver con el oficio mismo, sino que con competencias transversales. Por ejemplo, una competencia transversal es que el trabajador sepa seguir instrucciones, la mayoría de las personas no sabe seguir instrucciones. Que tenga algún nivel de autonomía en el cargo, que le permita tomar decisiones, no esperar la instrucción -que es una cosa contradictoria con seguir instrucciones-, pero se necesita cierto nivel de autonomía. Si el tipo tiene que parar una máquina, tiene que hacerlo en el momento y no preguntarle a nadie. Entonces, empezamos a desarrollar lo que son las competencias transversales, que después se empezó a tomar de manera separada. Se tomaban 3 o 4 módulos. Eso quedó.

Esto se demoró mucho en plasmarse en la ley... yo he conversado con empresarios que estuvieron en el programa y hay una idea de que esta cuestión se desenganchó, o sea que se hizo la base piloto, que la gente quedó entusiasmada, pero que después no hubo continuidad porque no hubo presupuesto. Ahora va a costar retomarlo, va a tener que partir de cero, porque el SENCE no ha seguido metiendo toda la plata que se necesita para seguir con la certificación.

Por otro lado, está la discusión respecto del financiamiento.

Entrevistadora: ¿Por qué se demoró tanto en salir?

Ramón: Porque es una ley que no es relevante desde el punto de vista político, es una ley más bien técnica y con resultados muy a largo plazo. Se necesita legisladores que estén en esa dinámica, y no hay muchos.

También se entró en una discusión (y yo creo que por eso estuvo parada la ley), que tiene que ver con el proyecto original, que decía que los OTIC's no pueden intervenir en el Sistema. Eso es un tema económico importante, porque el proyecto inicial establecía que los recursos salían del 1% de la franquicia tributaria. En la práctica la certificación de competencias entraba a competir con la capacitación laboral y no se permitía que las OTIC's intermediaran. Las OTIC's se llevan más de 5.000 millones al año por intermediación, y era mucha plata que estaba en peligro. Eso al final se modificó, pero demoró el proyecto.

Nunca estuvo claro el tema del financiamiento, yo sostengo que el 1% es insuficiente y que disponer de los mismos recursos que se ocupan para capacitación, al final lo que va a pasar es que se va a disminuir lo que se gasta en capacitación, que ya es poca, que se gasta mal, pero que es poca. Esto en algún momento nosotros lo planteamos desde el SENCE, como línea de trabajo a largo plazo, y la gente de economía de la Universidad de Chile nos apoyó mucho en eso.

Éste es un tema que tiene que ver más con las competencias de los trabajadores que con los empresarios, entonces el financiamiento tiene que ser a la demanda, porque es la persona la que se va a capacitar y certificar. Debería generarse un sistema de financiamiento similar al de las universidades, en los cuales se subsidia a la persona o se financia a la persona, no a la empresa. El financiamiento tiene que ser una línea independiente a la de la capacitación laboral. Estábamos en esa conversación, con Jaime Crispi que comandaba esa conversación, pero se murió. Él comandaba el proceso de discusión de la ley, estaba convencido de que esa era una buena propuesta, porque con eso nos sacábamos de encima

la presión de la empresa, y generábamos una herramienta que permitía la integración con el sistema de educación.

En la medida que tenías focos similares, tenías que establecer ciertos criterios para la certificación de competencias, un montón de cosas que podían ser interesantes desde el punto de vista de los incentivos. Finalmente, no pasó así.

Yo creo que esa es una idea súper interesante para seguir trabajando porque, finalmente, es el trabajador el que está interesado en certificarse. Todas nuestras experiencias nos demostraron que el empleador estaba muy interesado en que el trabajador se evaluara, pero no en que se certificara. Es lógico, le interesa saber si el trabajador sabe hacer las cosas, pero no le interesa que se certifique porque pide aumento de sueldo o se va a otra empresa. El incentivo para certificarse está del lado del trabajador y no de la empresa. El incentivo para evaluarse está para los dos, pero en la medida en que empieza a existir el certificado se acaba el incentivo para la evaluación, porque la empresa empieza a mirar el certificado.

La tasa de rotación de trabajo en Chile, es de menos de dos años. Si uno mira la estadística del seguro de cesantía, el 60% de la gente pierde el trabajo antes de los seis meses, o sea, rota, rota. Eso está súper influenciado por el trabajo agrícola, porque los trabajos temporarios, pero así es. Finalmente, a los empresarios les deja de interesar evaluar porque ya tiene claro que está certificado. Entonces, es un tema que le interesa al trabajador. También muy poca gente usa plata de la empresa para que las personas sigan carreras técnicas, existe la posibilidad. Un trabajador puede usar la franquicia SENCE para seguir una carrera técnica o CFT, y muy pocos empresarios lo usan. No les interesa, porque es una inversión a dos años plazo, obviamente el trabajador va a querer aumento de sueldo o se va ir. No se ocupan, mira las estadísticas del SENCE y ve cuántas personas ocuparon la franquicia en módulos de CFT, es mínima, 300 personas, 400 personas al año. Entonces, no hay interés por el lado de los empresarios. Es como obvio que tiene que estar puesto en los trabajadores.

Entrevistadora: ¿Quién estuvo a favor de esa postura?

Ramón: No fue una postura que agarrara mucho vuelo, nunca se alcanzó a discutir mucho, básicamente porque la discusión se centró en el 1% de la franquicia. Mira, no sé que va a pasar, porque el reglamento no está listo tampoco.

También hubo una discusión acerca de los representantes del mundo del trabajo y los empresarios en el directorio de la institución que se va a crear. Los empresarios querían más, los trabajadores también querían más. Hubo discusiones políticas, porque inicialmente era un trabajador, dos empresarios y representantes del gobierno. Hubo discusiones políticas porque había tres agrupaciones sindicales. Finalmente quedaron tres, tres y tres, lo que va a ser inoperante. Finalmente, la ley son acuerdos políticos para sacarla, pero nadie está muy interesado en el fondo de la ley, hay poca discusión sobre eso.

Entrevistadora: ¿Cuál es tu visión respecto de las fortalezas y las debilidades de la ley?

Ramón: Yo creo que la principal debilidad de la ley es el financiamiento. Que la plata que pueda ir para la certificación de competencias laborales compita con la plata de capacitación laboral va a ser una cosa bien jodida. Conociendo el mundo de la capacitación, puedo decir que es un mundo súper inmaduro. En el mercado de la capacitación laboral tú tienes tres o cuatro instituciones que ejecutan el 50% de la capacitación y por otro lado, tienes 50 empresas que ocupan el 70% de los recursos, o sea, es un mercado súper concentrado. Tú sacas eso y tienes capacitación de mala calidad, trabajadores que no aprenden mucho, mucho fraude y muchas OTEC's que no saben hacer su pega. O sea, es un mercado súper incipiente, poco desarrollado y que vive en función de la franquicia tributaria. Entonces, no sería nada de raro que el Sistema de Certificación de Competencias Laborales fuera cooptado por este mercado, entonces vas a empezar a tener certificaciones truchas, sistemas de evaluaciones raros. Una cuestión que no está bien armada, que no es transparente, no es claro. Le falta mucho todavía al Sistema de Capacitación y si este Sistema no tiene desarrollo, el Sistema de Certificación tampoco lo va a tener.

Hoy en día el único que está haciendo esa pega es la Fundación Chile, y la Fundación Chile no va a participar del proceso. En algún momento se la jugaron porque fuera la institución que manejara el Sistema. Eso no funcionó, y por lo tanto perdieron el interés. Ellos están

ahora en el área de ayuda al desarrollo de mercados, de hecho, los proyectos con que están hoy día van en esa línea. Tienen un proyecto para el desarrollo del mercado de las OTEC's,. Van a empezar a trabajar con un número importante de OTEC's para enseñarle a hacer capacitación por competencias laborales, para mejorar los estándares de calidad, para tener experiencias pilotos en las que ellos puedan probar nuevas habilidades y competencias adquiridas en esos procesos. Por otro lado, un proyecto de visualización del mercado laboral para los jóvenes. Están enfocados en mecanismos de apoyo para el desarrollo del mercado laboral. Lo más probable es que no se metan en esto.

Tengo entendido que la institucionalidad lo que va a hacer es definir en qué sectores hay que definir competencias y presentar proyectos. No tiene financiamiento, y se tienen que presentar proyectos a ministerios específicos o a las empresas específicas para que financien el levantamiento de los estándares, el entrenamiento de certificadores y evaluadores. La institucionalidad que se creó no tiene presupuesto y el presupuesto tiene que venir de los presupuestos normales de los ministerios. Eso implica que si quieres levantar estándares en alguna industria, por ejemplo la industria de la Salud, le van a tener que meter un presupuesto, lo que significa un año de plazo en el Ministerio de Salud. O sea, entre que tú definas un sector donde hay que levantar estándares y se logre hacer, pueden pasar tres años. Hay tres años en que no va a pasar nada.

A mi juicio el Sistema no apunta a resolver el problema inicial, que era cerrar la brecha. No quedó diseñado para eso. Quedó diseñado como un sistema súper burocrático, porque no están definidas las platas, no están definidos mecanismos ágiles. La idea es poder decir, si quieres certificar competencias a parte de tu 1%, tienes un 1% adicional para certificar gente, o incentivos tributarios para las empresas que quieran levantar estándares. O sea, siempre el presupuesto va a tener que venir del Estado y va a ser lentísimo. Cualquier proyecto en el Estado se demora dos años en partir.

Entrevistadora: ¿A pesar que el 50% lo ponen las empresas para levantar estándares?

Ramón: Sí, porque necesitas la otra mitad del Estado. Mira, la Fundación Chile en este otro proyecto en que nosotros estamos participando como Cooperativa, que es el de

mejoramiento operativo de las OTEC's. Ese proyecto el BID se lo aprobó a fines del 2006. Todo el 2007 la Fundación Chile buscó la contrapartida, porque ellos necesitaban financiar la otra mitad y buscó financiamiento público. Durante el 2008 empezó el proyecto. Estamos el 2009 y todavía no tiene la plata. El proyecto se sigue aplazando todos los meses porque el SENCE no ha logrado meter la plata en el presupuesto, porque no se los ha aprobado la contraloría. O sea, un proyecto que tenía que empezar el año 2007, estamos a 2009 y todavía no empieza.

Entrevistadora: ¿Se planteó alguna vez que el proyecto fuera financiado sólo por los privados?

Ramón: No existe esa posibilidad porque no hay incentivo para los privados. Mira, es súper simple, si hubieran incentivos para los privados ya se hubiera hecho. Esta cuestión funciona en la medida de que los privados tienen incentivos para que funcionen. Por ejemplo, la CORMA, la Corporación de la Madera tienen más de 50.000 trabajadores certificados en los últimos 10 años, con platas propias, sin recursos estatales. Los únicos recursos estatales los ocupan para cerrar brechas de capacitación para poder certificar y ocupan las franquicias tributarias ¿Por qué lo hicieron?, porque los gringos y los europeos no les recibían la madera si no tenían certificada a su gente. Ellos mismos armaron su sistema, no lo diseñaron por el sistema funcional y lo tienen operando privadamente.

En la medida en que las barreras arancelarias de los países desarrollados empiezan a operar, todos se empiezan a certificar. Tienen que certificar que no trabajan niños, que la forma de certificar es no sé cuanto, que la gente lo sabe hacer, y los van a ver. A CORMA no le preocupa para nada si hay plata del Estado. Si hay plata del Estado mejor.

Hay otro sector que es súper relevante que es el sector de los servicios, que deben ser casi un 30% de la mano de obra en Chile. Es gente que hace pega de jardinero, electricista, instalador de televisión, gáster. Toda esa gente no va a tener nunca algún incentivo externo para certificarse, externo significa que alguien le diga si usted no tiene certificación no le voy a comprar. En esos casos el Estado tiene que asumir, porque efectivamente hay que certificarlos, porque es un área sensible y cada vez va a ser más sensible. En el mundo

de la salud pasa lo mismo, cada vez hay más gente trabajando en asilos de ancianos, hogares de niños. En el mundo de la construcción tampoco hay incentivos.

Entonces, hay empresas en que los incentivos son externos y lo van a hacer igual, como el sector exportador. Pero el sector exportador dan cuenta de un 20%, 25%, 30% de la fuerza de trabajo, y ¿el resto?. Hay profesiones que se llaman los “nuevos nichos laborales”, por ejemplo, me contaban que en las poblaciones está lleno de adultos mayores que tienen que salir a hacer trámites y nadie los acompaña a hacer trámites. Las municipalidades han financiado con platas del PROEMPLEO a gente para que acompañe a hacer los trámites. Esa cuestión de aquí a 10 años más va a ser explosiva, la cantidad de adultos mayores se va a triplicar y los municipios van a tener que invertir en eso. Estamos hablando de 5.000, 8.000 personas que van a tener que trabajar en eso. Hay que armar un sistema para decir bueno: quiénes trabajan en esto, qué competencias tienen que tener. Eso alguien lo va a tener que pagar. En los barrios más acomodados lo pagan las personas, pero en las poblaciones lo van a tener que pagar los municipios, y el Estado va a tener que destinar plata para eso.

Entrevistadora: ¿En esos sectores donde hay menos incentivos, crees que el Estado debe financiar?

Ramón: Sí, Estado debe financiar que la gente pueda visibilizar sus competencias. Y el Estado debiera financiar a aquellas personas que no tienen plata para certificar sus competencias. Una persona independiente, una persona que declara ganar 200 lucas, el Estado debe financiarlo a través de un subsidio para que pueda certificarse. Y debiera poner plata para el levantamiento de estándares, porque socialmente es un beneficio. Nosotros hicimos una mediciones con la Superintendencia de AFP, y era súper rentable socialmente acortar el plazo de cesantía de una persona de 4 meses a 1 o 2 meses. Socialmente es muy rentable, te ahorras seguro de cesantía, consultas gratis en el consultorio y te ahorras el costo emocional que tiene para la persona estar cesante. Obviamente una persona con un certificado va a encontrar pega mucho más rápido que otra que no tiene. Eso uno lo ve diariamente con las personas que tienen títulos técnicos. Para las personas con títulos

técnicos de INACAP es mucho más fácil encontrar pega que a otro de un CFT Perico los Palotes.

Al final no sé como quedó el reglamento, porque las leyes son cosas muy generales y al final lo importante es el reglamento. El reglamento define el financiamiento. Yo tengo la impresión que va a quedar ambiguo, porque nadie entiende mucho de esto. No es porque yo haya estado en ese tiempo en el SENCE, la gente que había en el Ministerio del Trabajo y Hacienda, tenían un conocimiento acabado del tema. Yo tengo la impresión que en el último tiempo la discusión se hizo más política y la gente que está metida no tiene mucho conocimiento. He asistido un par de veces a las discusiones del Sistema de Certificación y las personas que han estado a cargo no entienden de qué se trata esto. No manejan el porqué es importante instalar un sistema de este tipo, dónde hay que instalar los incentivos, cuál es la falla de mercado que hay detrás. Nuestra interpretación es que hay una falla de mercado que hay que corregir y no puedes corregir una falla de mercado con una falla de Estado. Tiene que ser una intervención coherente del Estado para resolver la falla de mercado. La falla de mercado es la invisibilización de los trabajadores en el mundo laboral, lo cual afecta a los trabajadores y a las empresas. O sea, es un tema social, no solo quieres beneficiar a los trabajadores, sino que también tiene un beneficio en la productividad de las empresas y en el tiempo que pierden en capacitar a los trabajadores. Además tiene un beneficio social, cuando logras disminuir los tiempos de cesantía. Cuando logras incorporar en menos tiempo a los jóvenes que tienen tasas de desocupación altísima.

Si este Sistema además estuviera articulado con el sistema educativo, podrías hacer entradas. Eso requiere de una política más coherente que la que tenemos hoy día, que todavía es un discurso demasiado ambiguo.

A nosotros en ese tiempo nos acusaban de libre-mercadistas porque teníamos el foco puesto en los problemas de funcionamiento del mercado del trabajo, pero es mejor eso que no tener foco, porque finalmente no puedes resolver nada. Si finalmente, nos guste o no, aquí todo funciona con el mercado, y nos va a costar mucho revertir eso, porque no hay estructura social para hacer una cosa distinta. No hay sindicatos, no hay gremios, no hay articulación, conversaciones, no hay sociedad civil. Si no hay sociedad civil y hay mercado entonces hagámoslo desde ahí. Ese es el punto de fondo que teníamos en esa conversación.

Entrevista Drago Domancic
Coordinador Nacional de Chilecalifica. SENCE

Entrevistadora: Me gustaría que me contaras, ¿cómo surge la iniciativa, cuál fue la participación de SENCE en esto?

Drago: Más que como una iniciativa del Servicio Nacional de Empleo SENCE, surge del Ministerio de Educación, a través de un gran proyecto que se llamaba Chile Aprende Más. A través del desarrollo de ese proyecto se dieron cuenta que necesitaban conexiones con el mundo del trabajo y que no estaba resuelto en el ámbito de la educación formal. Por lo tanto, consideraron importante que el SENCE también fuese parte de este gran proyecto. Dado que las competencias laborales conocidas a través de este proyecto, había sido una herramienta que el Banco Mundial estaba promoviendo. Se decidió que SENCE se incorporara al proyecto pero prácticamente en la fase final. A partir de ello se comenzó a abordar sin una conciencia institucional en torno a lo que iba a significar las competencias laborales en términos de formación permanente.

En ese tiempo SENCE no visualizaba el tema de la formación permanente como un escenario futuro del sistema formativo, ni tampoco que las competencias laborales eran una necesidad. Se estaba trabajando con métodos tradicionales en el ámbito no formales para fines específicos. Los esfuerzos estaban concentrados en la ampliación de la franquicia tributaria.

Entrevistadora: ¿Cómo dieron el giro?

Drago: El giro no se ha dado totalmente. Esto comenzó el año 2002 y el año 2003 SENCE se incorporó. Yo creo que a través del trabajo asociado con la Fundación Chile se fue tomando conciencia de las competencias laborales, y yo te diría que recién hubo una visualización el año 2007 de la importancia efectiva para SENCE del programa Chilecalifica.

Yo creo que el programa, en sus inicios, fue visto como una posibilidad de tener mayores coberturas institucionales. No se vio el impacto sistémico real, ni la proyección

sistémica de un sistema integrado de formación permanente. Recién se comenzó a ver a fines del 2007. Producto de eso el SENCE hace a fines del 2007 un análisis estratégico, con escenario a futuro en función de cómo estaba desarrollando las tareas SENCE en función de las necesidades país.

Ahí se visualizó que había nudos que SENCE no estaba atendiendo y que debía atender. Uno de ellos era la integración a los sistemas de formación permanente o reconocimiento de las competencias que las personas adquieren en el mundo del trabajo. A partir de ese momento iniciamos un camino distinto, y ese camino fue reformular los procesos de adquisición de servicios para la atención más oportuna de las personas, pasamos de procesos que demoraban 180 días a respuestas de 15 días. Generamos todo un catálogo de servicios que ahora está en línea. Además, cruzamos todos los estándares de competencia existentes con los cursos más demandados, por lo tanto todos los cursos más demandados que tenía SENCE quedaron modularizados y basados en competencias. Eso nos sirvió para instalar el sistema de competencias en la capacitación de grupos vulnerables.

No hay que perder de vista que el SENCE tiene dos campos de acción. Uno es la empleabilidad de las personas, por medio del Fondo Nacional de Capacitación para grupos más vulnerables. El otro foco de acción es la franquicia tributaria, que está enfocada a mejorar la productividad y competitividad de las empresas. Con la franquicia tributaria el SENCE gasta alrededor de 80.000 millones de pesos, porque el SENCE permite usar a través de un descuento a los impuestos esa suma. De esos 80.000 millones, 50.000 son con fondos fiscales y el resto privados. Eso te permite atender a casi un millón de personas.

El costo para el desarrollo de habilidades de la población es más alto que el costo para el apoyo a la competitividad de las empresas.

¿Qué va a pasar con la franquicia tributaria y las competencias laborales?, producto de la aplicación de la ley, se van a dar un plazos legales para reorientar toda la oferta existente, una vez que la comisión entre en funcionamiento. A partir del 2009, esperamos tener una cantidad importante -superior al 80%- de nuestra oferta a grupos vulnerables modularizada, basada en competencias con la posibilidad de que las personas puedan hacer

trayectorias de formación. Por eso modularizamos toda la oferta de cursos basados en competencias, para que sea factible armar este tipo de proyecto.

Como no es suficiente la capacitación para las personas, incorporamos una batería de servicios complementarios de capacitación. Tenemos ahora servicios de intermediación, acompañamiento ligado a la capacitación. Acompañamiento en las prácticas laborales para que puedan conservar en los puestos de trabajo, y a quienes se desempeñan en el ámbito independiente les vamos a dar asistencia técnica para apoyar su emprendimiento.

Nosotros estamos articulando los sistemas no formales. Hay actividades que trabajan en el sistema formal y no formal, que son las OTEC, que van a tener que ajustarse sí o sí a la ley. Varias de estas OTEC trabajan también con grupos vulnerables, y conocen la oferta modularizada basada en competencias laborales. Nosotros tuvimos una precaución al hacerlo, nosotros nos alineamos con los estándares que ya están reconocidos por el programa Chilecalifica y, por otra parte, también tomamos en consideración la media técnico profesional que ha sido formulada por el MINEDUC basada en competencias. Lo que nosotros hemos hecho, es estar completamente coherentes con lo que se está haciendo en la media TP y los otros sistemas.

Entrevistadora: Respecto de la participación de SENCE en la ley, ¿de qué manera SENCE participó en la discusión?, ¿qué le interesaba que no quedara fuera?

Drago: A nosotros nos interesaba básicamente que cualquier persona pudiera ingresar al sistema, pero una de las cosas que más interesa a nosotros es la integración con las trayectorias del sistema forma. Lo que a nosotros nos interesa es que las personas en el corto plazo, todo lo que han hecho en capacitación redunde en la disminución de tiempos de formación para la adquisición de grados de técnico superior o licenciaturas en menor tiempo. Por ende, nosotros esperamos que para las personas tenga un menor costo. Esa es la integración que estamos haciendo ahora en beneficio de la ciudadanía. Que una persona logre terminar su título técnico en un año en vez de dos, significa que la persona va a tener que pagar un año y va a ganar tiempo.

Nosotros estamos conversando ahora con las mesas de reconocimiento de aprendizajes previos del MINEDUC. Tenemos mesas de trabajo conjuntas, que las

llamamos las mesas del RAP, y también interlocutamos con la unidad de itinerarios del MINEDUC y la unidad técnica.

Entrevistadora: ¿Cómo se va integrar eso al Sistema de Certificación?

Drago: Eso no se va a integrar, son sistemas complementarios. En el proyecto de ley de Educación es el Ministerio de Educación el que va a tener la facultad de reconocer aprendizajes, independientemente de cómo se hayan adquirido. Lo que ocurre es que hay una piedra por construir, que se llama el Marco de Cualificaciones. El Marco de Cualificaciones va a permitir asimilar un conjunto de competencias laborales a aprendizajes. Con los estándares, los Centros de Formación Técnica y los IP van a poder decir esta persona tiene estos aprendizajes y esto le falta. Esa es una matriz de equivalencia y la moneda de cambio son las competencias laborales. La matriz de equivalencia es el Marco Nacional de Cualificaciones.

Estamos dialogando respecto este Marco de Cualificaciones y dando los pasos previos para construir la tabla de equivalencia.

Entrevistadora: ¿Qué dificultades vieron ustedes en el proceso de discusión de la ley de certificación de competencias?

Drago: Lo que pasa es que la ley prácticamente no tuvo modificaciones desde que se envió la Congreso. Las modificaciones han sido más bien de orden semántico. Modificaciones de fondo no tiene.

Yo creo que la concepción preliminar de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias laborales fue correcta desde un comienzo. También es correcto que el Sistema de Competencias Laborales sea un ente rector, pero que no sea parte de las actividades que ejecutan la evaluación y certificación. Ellos va a ser garantes de la fe pública sobre los estándares y sobre las entidades idóneas que van a hacer este trabajo, pero no van a tener recursos para hacer certificaciones.

El financiamiento va a venir de las entidades operativas del Estado, que en este caso es SENCE y que tiene básicamente dos formas de financiamiento estatal: una a través de la franquicia tributaria, y otra a través de una fracción del fondo nacional de capacitación. Otra vía de financiamiento son los recursos propios de las personas, y eso mí me parece correcto.

Entrevistadora: ¿Cuáles son para ti las fortalezas y las debilidades de esa ley?

Drago: Yo creo que esa ley va a funcionar bien, pero falta ponerla en marcha. Yo creo que uno de los errores es que no tuvo plazos del ejecutivo para la instalación y ejecución, por lo tanto se ha demorado más de lo normal en su puesta en marcha. Yo creo que si la Comisión hubiese estado en operación más temprano, no tendríamos que haber detenido las certificaciones que nosotros estábamos haciendo. Esto ha significado un bache de tiempo para la instalación del Sistema. Si la Comisión hubiese estado puesta en marcha antes, hubiésemos ganado tiempo.

Entrevistadora: ¿Te parece que puede pasar que la plata de certificación le quite espacio a la de la capacitación o que, por ejemplo, no haya demanda por la certificación?

Drago: No, yo creo que el mundo en general está pidiendo certificaciones y trasabilidad de procesos. El mundo está avanzando en el aseguramiento de la calidad de los procesos y productos, y los procesos y los servicios dependen de las personas.

El modelo chileno no ha aportado a la definición de competencias laborales desde el nivel central, ha aportado a la definición de funciones críticas del sistema productivo que requieren certificación desde el ámbito de la producción. Eso te asegura la usabilidad de los estándares, e instalamos un sistema a partir de la demanda y no ha partir de la oferta. Ese es el modelo de gestión por el que se optó. Se decidió partir por las competencias que tenían demanda al interior del sistema productivo.

Entrevistadora: ¿Quién tomó esa decisión?

Drago: La dirección del programa, una vez que la operación se llevó adelante. Eso a partir de una pequeña experiencia previa que se hizo con el Banco Interamericano de Desarrollo, eso fue una experiencia que desarrolló directamente la Fundación Chile, en el sector Minero fundamentalmente. A partir de ese aprendizaje vimos las cosas que funcionaban y los errores de la experiencia mexicana. La experiencia mexicana tuvo el error que se construyeron los estándares desde la oferta y cuando se lo ofrecieron a los empresarios, los empresarios no los querían y por lo tanto la certificación no valía.

En este caso la certificación sí vale, porque es lo que necesita el sector productivo y es lo que ellos demandan. Ellos ahora están pidiendo procesos más masivos de certificación de competencias de sus trabajadores, porque les incide en la certificación que ellos tienen que cumplir, en los ISO 9000, para los procesos de exportación.

Entrevistadora: Para ir finalizando ¿qué implicancias tiene esto para SENCE?, ¿cuáles van a ser sus responsabilidades?, ¿qué ajustes han tenido que hacer como organismo?

Drago: Bueno, tenemos que hacer varias cosas. Primero, tenemos que preparar nuestros recursos humanos para que tengan las bases conceptuales necesarias para poder decidir en cualquier espacio de acción en el que les toque trabajar. Por lo tanto, el año 2009 vamos a desarrollar un programa de formación masivo en este ámbito. Hay capacidades instaladas ya en el servicio, en alrededor del 10 o 15% de la estructura, pero eso tiene que sobrepasar al 50%. Esto tiene que ser asumido a nivel institucional, tanto a nivel de formación permanente como en las competencias laborales.

Dos, nosotros estimamos que la comisión va a empezar a actuar en mayo del año 2009, por lo tanto tenemos que hacer cambios en los sistemas de gestión electrónicos para que funcionen.

Tercero, tenemos que hacer preparación específica para los grupos de trabajo. Por ejemplo, la ley dispone que si una OTEC va a presentar un nuevo curso de capacitación que va a ser impartido por franquicia y tiene estándares de competencias, ese nuevo curso tiene que estar basado en competencias. Esa capacidad todavía no existe en la industria, entonces

ahí hay dos ámbitos de acción. Uno es el ámbito interno, en que nosotros tenemos que revisar si eso responde o no al requerimiento de las competencias laborales y, por otra parte, tenemos que preocuparnos que la industria sepa qué queremos. Por lo tanto, tenemos que desarrollar un programa de fortalecimiento de proveedores de la industria. En el ámbito del diseño de los cursos, en el ámbito de las tutorías de los cursos, y en el ámbito de las evaluaciones, que son completamente distintas a las tradicionales. Además de eso, tenemos que complementar con desarrollo de material didáctico. En eso es lo que estamos haciendo.

Esto significa un nuevo negocio para SENCE, es un nuevo giro que abre la posibilidad de replantear y ser parte activa del Sistema de Formación Permanente.

Entrevista Oscar Jerez
Jefe De Proyectos Educación & Empresa
Corporación de Capacitación y Empleo de la SOFOFA

Entrevistadora: Oscar, me gustaría que me relataras en ¿qué momento ustedes entraron a la discusión, ¿cuál fue la participación que ustedes tuvieron en la ley?

Oscar: Nosotros entramos al proyecto en el proceso de redacción, entramos con los comités técnicos para ayudar a la discusión. Eso en el año 2005- 2006 y había gente que venía para acá o nosotros para allá, y mirábamos el texto, discutíamos el texto y tratábamos de dar soluciones. Al principio era todo muy coloquial, porque muchos de los actores que ahí trabajaron habían sido contraparte en otros proyectos. Estaba la gente de Chilecalifica, la gente de SENCE. Las primeras conversaciones eran muy coloquiales, no eran conversaciones oficiales en que se dijera mira la SOFOFA, la Corporación se está juntando con esta gente. No, era una conversación coloquial. Nosotros decíamos: mira esto nos parece interesante, míralo por acá, míralo por allá. En la gestación del proyecto fue un tema coloquial, en el que decíamos por dónde podemos trabajar y por dónde no. No era algo oficial, y pasaba por la confianza de las personas que estaban en ese momento. Con esa gente teníamos relaciones personales de trabajo, nos llevábamos muy bien y había una relación continua.

Luego, cuando el texto fue oficial vía CPC empezamos a hacer observaciones en conjunto y de carácter más oficial, porque hasta el momento nuestra participación solo era a nivel de concepciones, a nivel de modelo. La segunda etapa fue la discusión legislativa y oficial y lo hicimos vía CPC, no solos, sino que como parte de un gremio. Asesoramos en cosas técnicas y ahí llegamos a la ley, y el tema del reglamento que está en Contraloría. Trabajamos en el enfoque y fue muy interesante porque sacamos muchas cosas para nosotros. Por ejemplo ganamos en la discusión del reglamento...en la ley no hay una tipificación, una taxonomía respecto del concepto de competencias. Lo que más teníamos era un lastre de la definición de competencias que tenía SENCE, donde define el término competencia. Aun así se confundieron, porque confunden en el término de competencia la aptitud con la actitud. No hay una tipificación, y por qué no hay una tipificación, porque

hacer una tipificación, significa plantear un modelo, un enfoque y Chile todavía no ha generado un enfoque.

En ese momento dijimos comencemos, así también con el tema de las metodologías. Hay un inciso muy pequeño que enuncia el tema de las metodologías, que dice que hay que plantear el tema de las metodologías, pues no es lo mismo ocupar cualquier metodología.

Entrevistadora: ¿Se va a definir el tema de la metodología?

Oscar: En el reglamento no está. En algún momento la Comisión va a tener que definir el tema de la metodología. Nosotros ahora tenemos experiencias que se han levantado con un enfoque y otras con otro.

Entrevistadora: Acá se ha ocupado el de la Fundación Chile

Oscar: Claro, que es el análisis funcional, que es el que ocupa el sistema británico, pero hay muchas otras metodologías que hay que verlas. Incluso hay algunas adaptaciones al análisis funcional.

Bueno hay dos procesos, uno fue la ley y otro el reglamento. Ambas dos fueron de forma coloquial y otra de forma oficial.

Entrevistadora: En la discusión inicial, ¿cuáles eran los principios que para ustedes no podían quedar fuera?

Oscar: Lo que no podía quedar fuera en la discusión inicial era el tema de la formación permanente o la formación a lo largo de la vida. Ese era el primer supuesto, el levantar un Sistema de Certificación de Competencias Laborales debía definir que las personas eventualmente a lo largo de toda su vida podían aprender. Eso está de forma indirecta en la ley.

Lo segundo tenía que ver con formalizar aprendizajes informales. Nos dimos cuenta que la experiencia tenía algo que decir, que ser autonómicos podía ser certificable.

La tercera motivación, nos parecía que tenía que ver con algo que el sistema hoy en día no tiene, que son las monedas de cambio. Hoy en día, en el sistema no existen monedas de cambio entre el sistema laboral y el sistema de la formación. El sistema de certificación es un primer paso, porque la moneda de cambio lo hace el Marco de Cualificaciones. El primer paso es la certificación de competencias, el segundo paso y es lo que estamos tratando de promover es el Marco de Cualificaciones. Ahí tendríamos la moneda de cambio mucho más armada. Este es un primer paso interesante.

Como SOFOFA participamos en este primer paso dentro de experiencias piloto, dentro de articulación de redes entre el mundo de la formación y el mundo laboral. Tuvimos una experiencia con la Red de Telecomunicaciones en un proyecto de Chilecalifica. Tuvimos una experiencia única, en una red que estaba ENTEL, Canal 13, INACAP, UTEM, etc. Fue un proyecto exitoso que eventualmente cumplió un ciclo. Uno de los aprendizajes de la red es que son redes sociales, a diferencia de otras redes que son unidades de negocio. Un primer aprendizaje es que las redes de este tipo no son redes de negocios, porque todos tienen intereses y aquí hay que quedarse a nivel social.

La idea es que esta red se convirtiera en un comité sectorial del sistema de competencia, pero la ley se demoró un poco y terminamos antes de que saliera la ley. Nosotros ahora esperamos poder motivar a la constitución del comité y hacer que se pueda generar este sector como tal.

Entrevistadora: Entrando al tema de la discusión de la ley, ¿cuáles fueron los puntos más difíciles en los cuales hubo que ponerse de acuerdo?

Oscar: Yo creo que la primera dificultad tenía que ver con aislar totalmente la variable certificación de los sectores productivos. En general, estos son entes autónomos sin relación ni vertical ni horizontal. La idea era generar entes inocuos, sin intereses que pueda certificar o no certificar, pero en la práctica los procesos de certificación funcionan cuando los genera el sector productivo. En otros países los sistemas han funcionado cuando es el sector productivo quien hace de entre certificador. Ahí había un tema en conflicto.

Entrevistadora: Ese punto no se resolvió

Oscar: No, y está colocado en la ley como entes autónomos. Eso es complicado, porque el sistema pone una serie de características y condiciones a los miembros de los comités. Ponte tú, don Bruno Phillippi no podría estar... entonces, quién puede estar.

Otro de los puntos, que fue un error de los legisladores, es que este sistema solo beneficia a los trabajadores de nivel más bajo. Ese es un error garrafal, es pensar que esto beneficia a los trabajadores de más baja calificación.

Entrevistadora: Y eso ¿cómo se podría haber resuelto?

Oscar: Con un Marco de Cualificaciones. Este sistema queda con una pata coja sin un Marco de Cualificaciones.

El otro tema que hay que resolver, es que hoy institucionalmente Chile no tiene un vínculo oficial entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo. Dicho de otra forma, oferta y demanda no están alineadas. En estos últimos 5 o 6 años este rol lo ha estado ejerciendo Chilecalifica, pero Chilecalifica va a desaparecer. Aquí hay tres diagnósticos: uno, nos quedamos tal como estamos; dos, que se junten a través de un sistema; y tres, que es el mejor, que el Ministerio de Educación y Trabajo sean uno solo.

Lo que va hacer el Sistema de Certificación de Competencias es un primer proceso de ordenamiento del sistema, y hay que hacerlo. El mandato de don Bruno es que nosotros podamos acompañar con todas nuestras capacidades y en eso hemos estado. Hemos estado en cuanta reunión se nos ha convocado, hemos trabajado en experiencias piloto, hicimos un proyecto que era el de telecomunicaciones.

Entrevistadora: Dentro de esta discusión, ¿cómo participaron los trabajadores?

Oscar: En todas las reuniones oficiales siempre participaron los trabajadores. Participó la CONUPIA, la CUT. Siempre participaron y nos sentamos para conversar. Pero, hay un

problema, que es que mientras los gremios mandaban a equipos técnicos, los trabajadores mandaban a sus representantes políticos.

Entrevistadora: No podía dialogar mucho.

Oscar: Costaba bastante. Ahí hay un tema, lo que pasa es que los sindicatos, las asociaciones de trabajadores necesitan tener equipos técnicos y no solo políticos, porque muchas de estas discusiones no son temas políticos, sino que técnicos. Algunos temas son políticos, pero el tema del reglamento era técnico.

Entrevistadora: En ese proceso de definición del reglamento, ¿cómo fue?, ¿en qué hubo que ponerse de acuerdo?

Oscar: Era una mesa de discusión en la que trabajábamos y a partir de eso se generaba el reglamento. Íbamos apartado por apartado... Aquí estaban todos los gremios, la gente de los trabajadores, todos los actores representados.

Entrevistadora: ¿Cuál es tu visión respecto de la participación que va a tener el Estado en este Sistema?

Oscar: A mí me parece que éste es un tema del mundo privado, donde el 50% de los fondos los pone el mundo público y el resto lo pone el mundo privado. Ahí hay una parte importante respecto de quienes componen el directorio.

Yo creo que hasta ahora la participación del Estado ha sido hasta ahora levantar el proyecto, modelarlo. Ahora en el paso siguiente yo creo que está el desafío, en la implementación. Yo siento que en la implementación el gobierno ha errado en ciertos elementos, sobre todo en el tema del tiempo.

Segunda cosa, me parece que la discusión más fuerte, va a ser cuando se constituya realmente el sistema, porque ahí hay que designar gente. Ahí van a entrar en discrepancia, porque hay que nombrar gente para el directorio que lo nombra el Presidente de la

República. Yo creo que un paso ahí en el que hay tener mucho cuidado. Otro tema va a ser la constitución de los comités sectoriales.

Ahora, lo interesante va a ser que puedes ocupar el 1% de capacitación para certificación. Así le vamos a sacar todo el jugo a la franquicia. Al principio los organismos certificadores van a tener que ser más flexibles porque es un sistema que no es fácil, en cuanto a implementación.

Entrevistadora: Ustedes como entidades de capacitación, ¿qué están haciendo para enfrentar este nuevo escenario?

Oscar: Estamos haciendo continuamente acciones en esta área como levantar competencias y metodologías de certificación. Nosotros estamos brindando asesorías para preparar motores, pero lo que tenemos que hacer ahora es empezar a constituir a los comités sectoriales. Estamos en proceso de motivar la constitución de estos comités, porque lo que nos va a suceder es que los procesos de constitución van a ser pronto. Eso tiene que ser rápido, y ojala que para el 2010 tengamos algo.

Entrevistadora: Había otro tema que era el tema de las OTIC

Oscar: Las OTIC van a seguir intermediando. Las OTEC son un problema, porque no pueden certificar y capacitar a la vez, eres OTEC u organismos de certificación. El tema de las OTIC se resolvió en el reglamento.

Entrevistadora: Desde tu perspectiva, ¿cuáles son las fortalezas y las debilidades de esta ley y qué conflictos se pueden generar en la implementación?

Oscar: A ver, fortalezas el modelo de Formación Permanente, reconocer oficialmente lo que ha sido aprendido de manera informal, generar monedas de cambio, generar la conciencia con que no basta con saber algo, sino que hay que demostrarlo y generar la conciencia general de que lo que hace un buen profesional no es su título, sino que su desempeño. Esa es la parte filosófica del modelo.

En la parte operativa lo importante es que el sector productivo lo reconozca como algo transparente, válido. El tema clave va a ser el prestigio que tengan los certificadores.

Una segunda dificultad es que el sistema es solamente para los niveles más bajos. Yo creo que todo el sistema es el que tiene que articularse de esta forma. Es un riesgo que no se genere un Marco de Cualificaciones, porque las competencias por sí solas no generan cualificaciones laborales, sino que generan características laborales. En consecuencia, el sistema quedaría incompleto sin un Marco de Cualificaciones.

Tercero, es que aun existiendo el Sistema de Certificación de Competencias Laborales, se requiere algo que vincule Educación y Trabajo.

Me parece además súper importante que, de una u otra forma, la constitución del Sistema Nacional tenga viabilidad no solo a nivel política, sino que técnica. Al ser un sistema público puede correr el riesgo de convertirse en un ente público o solamente público. Esto tiene que tener un componente privado, en el buen sentido, que los recursos sean bien manejados, que no haya fuga de plata, que no sea engorroso el sistema de certificación. Sabemos que sistemas públicos tienen sus complejidades. Tenemos que tener cuidado en cómo hacemos que el sistema sea manejable, sea asequible.

Anexo 3: Ley que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales

a) Proyecto de Ley: “Titulo Preliminar Del Sistema Nacional De Certificacion De Competencias Laborales”

SANTIAGO, marzo 09 de 2004

Artículo 1º.- Créase el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, en adelante “El Sistema”, que tiene por objeto el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal de conformidad a las disposiciones de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza.

Las personas podrán, voluntariamente, solicitar la certificación de sus competencias laborales según el Sistema que establece esta ley, y sin que ésta constituya obligación o requisito para desempeñar una determinada actividad económica u ocupacional, sin perjuicio de las normas específicas que las regulan. La certificación será otorgada mediante entidades acreditadas a través de un marco metodológico común aceptado por los distintos sectores productivos.

Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- a) Competencia Laboral: actitudes, conocimientos, y destrezas necesarias para cumplir exitosamente las actividades que componen una función laboral, según estándares definidos por el sector productivo.
- b) Evaluación de Competencias Laborales: es un proceso de verificación del desempeño laboral de una persona contra una unidad de competencia laboral previamente acreditada.
- c) Certificación de Competencia Laboral o Certificación de Competencia: corresponde al proceso de reconocimiento formal, por una entidad independiente, de las competencias laborales demostradas por un individuo en el proceso de evaluación.

- d) Unidad de Competencia Laboral: es un estándar que describe los conocimientos, las habilidades y actitudes que un individuo debe ser capaz de desempeñar y aplicar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables, condiciones o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado.
- e) Calificación: es un conjunto de unidades de competencias que reflejan un área ocupacional.

Artículo 3º.- Créase la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, en adelante también “la Comisión”, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuya función será la implementación de las acciones reguladas en la presente ley.

Artículo 4º.- Corresponderá a la Comisión las siguientes funciones y deberes:

- a) Proponer a las autoridades competentes las políticas globales de certificación de competencias laborales;
- b) Velar por la transparencia y el resguardo de la fe pública del Sistema;
- c) Velar por la calidad del Sistema, fijando las metodologías y procedimientos que se utilizarán en su implementación;
- d) Supervisar que los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, así como los Evaluadores, den cumplimiento a las obligaciones que emanan de esta ley;
- e) Desarrollar, adquirir y actualizar las Unidades de Competencias Laborales;
- f) Acreditar las Unidades de Competencias Laborales que se aplicarán en el Sistema y mantener un registro público de éstas, en los términos del artículo 26 N°3;
- g) Validar los criterios y procedimientos de carácter general y obligatorio involucrados en la acreditación de los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales;
- h) Acreditar la condición de Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitado para emitir certificados de competencias laborales, en conformidad al Sistema, mantener un registro público de éstos, y revocar la inscripción en dicho registro cuando corresponda;
- i) Acreditar la condición de Evaluador habilitado para evaluar competencias laborales de las personas, en conformidad al Sistema, mantener un registro público de éstos, y revocar la inscripción en dicho registro cuando corresponda;

- j) Crear y mantener un registro público de las certificaciones otorgadas por los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitados;
- k) Aprobar y presentar anualmente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social el Presupuesto, el Plan de Trabajo y el Plan de Inversión de Excedentes;
- l) Publicar y entregar anualmente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social los balances financieros auditados;
- m) Administrar el patrimonio de la Comisión, con plenas facultades, incluyendo la administración de sus bienes, con atribuciones de disposición de éstos;
- n) Proporcionar la información financiera, contable, u otra, que requieran, o lo soliciten los Ministerios del Trabajo y Previsión Social o de Hacienda;
- o) Entregar un informe de gestión anual, especialmente respecto de las metas propuestas y sus resultados que incluya los acuerdos que haya adoptado en el ejercicio de sus funciones y deberes;
- p) Poner a disposición de los usuarios del Sistema, información relativa a los registros que mantiene la Comisión;
- q) Celebrar los actos o contratos con organismos públicos, personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales, internacionales o extranjeras, conducentes al cumplimiento de los fines del Sistema;
- r) Elaborar y aprobar las normas de funcionamiento de la Comisión; y,
- s) Cumplir las demás funciones y deberes que le asigna la ley.

Artículo 5º.- La Comisión estará integrada por siete miembros que serán designados de la siguiente forma:

- a) Un miembro designado por el Ministro de Trabajo y Previsión Social;
- b) Un miembro designado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción;
- c) Un miembro designado por el Ministro de Educación;
- d) Tres miembros designados por la organización de empleadores de mayor representatividad del país entre los representantes de los sectores productivos participantes del Sistema en conformidad con lo establecido en el Reglamento; y,
- e) Un miembro designado por la organización de trabajadores de mayor representatividad del país, en la forma en que se defina en el Reglamento.

No podrán ser miembros de la Comisión aquellas personas que tengan un vínculo de dependencia laboral, de propiedad o sean directivos de un Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, de un Organismo Técnico de Capacitación y de un Organismo Técnico Intermedio para Capacitación. De igual forma, los miembros no podrán ejercer como Evaluadores del Sistema.

Los miembros de la Comisión durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos por un período adicional. La renovación se realizará por parcialidades cada dos años, según se establezca en el Reglamento.

En el caso de vacancia, la designación del reemplazante se efectuará dentro de los treinta días corridos siguientes de producida ésta, siguiendo el mismo procedimiento indicado en el inciso primero. El reemplazante durará en sus funciones por el tiempo que reste para completar el período del miembro reemplazado.

La Comisión sesionará con, a lo menos, cinco de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de los miembros presentes. Su Presidente dirimirá los empates que pudieren producirse.

Sin perjuicio de lo anterior, los acuerdos para aprobar cada año el Presupuesto, el Plan de Trabajo y el Plan de Inversiones, deberán adoptarse con el voto de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Los miembros de la Comisión no serán remunerados por sus funciones.

El miembro que estime necesario salvar su responsabilidad por algún acto o acuerdo de la Comisión, deberá hacer constar en el acta respectiva su oposición, fundamentando su voto de minoría.

Artículo 6º.- Los miembros de la Comisión deberán presentar una declaración de intereses que exprese cualquier vinculación, ya sea de carácter profesional, por actividades económicas o de parentesco con los directivos, gerentes o socios de un Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitado, un Organismo Técnico de Capacitación o con un Organismo Técnico Intermedio para Capacitación. El reglamento establecerá los requisitos de las declaraciones y contendrá las demás normas necesarias para dar cumplimiento a estas disposiciones.

Los miembros de la Comisión deberán inhabilitarse cuando ésta realice un pronunciamiento que afecte a entidades con las cuales tengan las relaciones descritas en el inciso anterior.

Artículo 7º.- La Comisión será presidida por aquel de sus integrantes que sus miembros designen y durará en su cargo dos años, pudiendo ser reelegido por una sola vez, para lo cual se requerirá del voto favorable de todos los integrantes en ejercicio de la Comisión. También designará un Vicepresidente, quien subrogará al Presidente en caso de ausencia o impedimento de éste, y durará dos años en su cargo, pudiendo ser reelegido por una sola vez.

Artículo 8º.- La Comisión tendrá una Secretaría Ejecutiva cuyas funciones serán las que le encomienda esta ley y su reglamento, y aquellas específicas que le encargue la Comisión. La Comisión elaborará un reglamento que normará todo lo concerniente al funcionamiento y personal de la Secretaría Ejecutiva, el que se regirá por las disposiciones del Código del Trabajo.

Artículo 9º.- La Comisión designará una persona que actuará como Secretario Ejecutivo de la misma, tendrá la calidad de ministro de fe respecto de sus actuaciones, deliberaciones y acuerdos, y representará judicialmente y extrajudicialmente a la Secretaría Ejecutiva.

Serán funciones propias del Secretario Ejecutivo:

- a) Dirigir y coordinar todas las actividades necesarias de la Secretaría Ejecutiva, para dar cumplimiento a los fines de la Comisión;
- b) Proporcionar a la Comisión todos los insumos necesarios para su funcionamiento;
- c) Contratar al personal para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva;
- d) Cumplir los acuerdos que la Comisión adopte;
- e) Denunciar ante la autoridad administrativa o judicial que corresponda, las infracciones cometidas a la presente ley;
- f) Formular anualmente el Presupuesto, el Plan de Trabajo, el Plan de Inversión de Excedentes y el Balance de la Comisión;
- g) Recibir reclamos presentados por terceros contra la decisión adoptada por el Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, fundada en que no cumple con las

unidades de competencias laborales, metodologías y procedimientos fijados por la Comisión.

h) Relacionarse con los ministerios, servicios públicos y organizaciones productivas, de trabajo y de formación necesarios para asegurar el cumplimiento de los fines de la Comisión.

No podrá ser Secretario Ejecutivo quien tenga un vínculo de dependencia, de propiedad o sean directivos de un Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, de un Organismo Técnico de Capacitación o de un Organismo Técnico Intermedio para Capacitación. De igual forma, el Secretario Ejecutivo no podrá ejercer como Evaluador del Sistema.

El Secretario Ejecutivo estará obligado a guardar reserva respecto de la información que la Comisión señale.

Artículo 10.- El patrimonio de la Comisión estará integrado por:

- a) Recursos asignados, para estos fines, en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, transferidos por dicho Ministerio a la Comisión en virtud de convenios de desempeño. Estos recursos no podrán superar el 49% del financiamiento total de la Comisión y se destinarán para cofinanciar la compra, generación, actualización y validación de unidades de competencias laborales respecto de los cuales el sector privado contribuya a lo menos con un 10% del gasto;
- b) Aportes de los sectores productivos participantes efectuados a la Comisión en dinero o en especies preferentemente para comprar, generar, actualizar o validar unidades de competencias laborales, mediante convenios de colaboración o de cooperación o ambos indistintamente.
- c) Recursos propios que obtenga con ocasión de la administración de su patrimonio y de los ingresos que perciba por los servicios que preste; y,
- d) Los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales que se le transfieran o adquiera a cualquier título y los frutos de estos bienes.

Artículo 11.- La Comisión celebrará anualmente un Convenio de Desempeño con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, mecanismo a través del cual este Ministerio le

transferirá los recursos indicados en la letra a) del artículo anterior. El Convenio de Desempeño contendrá, a lo menos, las siguientes menciones:

- a) La proporción del Presupuesto Anual de la Comisión que se financiará con recursos públicos;
- b) La forma, plazos y procedimientos de entrega de los recursos públicos a la Comisión por parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
- c) Los resultados o las acciones comprometidas en el Plan Anual de Trabajo de la Comisión o ambas indistintamente, asociadas a los recursos públicos;
- d) Los mecanismos o procedimientos de rendición de cuenta de la administración de los recursos públicos recibidos y del cumplimiento de los resultados o de las acciones comprometidas en el Convenio de Desempeño o de ambas indistintamente; y,
- e) Los mecanismos de fiscalización del cumplimiento de este convenio.

Artículo 12.- El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, previa autorización del Ministerio de Hacienda, fijará por resolución, a propuesta de la Comisión, el arancel máximo que ésta podrá cobrar por los procesos de acreditación, de mantención en los registros y de entrega de duplicados de los certificados emitidos por los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales. Para su fijación, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social considerará los resultados operacionales del año en curso de acuerdo a los procedimientos e instrumentos que establezca el reglamento y la proyección de ingresos y gastos señalados en el Presupuesto Anual, de manera tal de equilibrar los ingresos y gastos proyectados para el año siguiente.

Artículo 13.- La Comisión solicitará, para el proceso de generación, adquisición y actualización de unidades de competencias laborales, la opinión de los sectores relacionados, a través de un Comité Sectorial que se constituirá como un órgano consultivo de la Comisión. Estos Comités otorgarán orientaciones estratégicas sobre el desarrollo de unidades de competencias laborales a incorporar y los lineamientos metodológicos comunes que den consistencia al Sistema; propondrán las unidades de competencias laborales exigidas para el desarrollo de una determinada función laboral y los criterios sectoriales de acreditación.

Los Comités Sectoriales deberán estar compuestos, al menos, por representantes de los Servicios Públicos encargados de regular las actividades del sector, representantes del sector productivo y representantes de los trabajadores, y funcionarán con el apoyo metodológico y administrativo de la Secretaría Ejecutiva. La Comisión propondrá las normas reglamentarias que regulará la designación de los miembros y el funcionamiento de los Comités Sectoriales.

Artículo 14.- Para los efectos de esta ley, los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales serán desarrollados por entidades ejecutoras acreditadas, denominadas Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, en adelante, los “Centros”.

Los Centros tendrán la responsabilidad de evaluar las competencias laborales de las personas que lo soliciten, de acuerdo a las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, y otorgar las certificaciones cuando corresponda.

Para su labor de evaluación, los Centros deberán contratar a los Evaluadores acreditados e inscritos en el Registro que al efecto mantendrá la Comisión, de conformidad a la presente ley. No deberá existir entre el Centro y el Evaluador, un vínculo jurídico permanente, sea como dependiente o prestador de servicios.

En todo caso, los Centros serán responsables que dichos servicios sean ejecutados de acuerdo a las normas y procedimientos sancionadas por la Comisión, y responderán por las acciones u omisiones de los Evaluadores contratados en su función de evaluar.

Los Centros tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Aplicar los procedimientos y metodologías validadas por la Comisión, en los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales;
- b) Aplicar las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, en los procesos de evaluación y certificación;
- c) Mantener las evidencias del proceso de evaluación de las competencias laborales de las personas, por los períodos y en las formas que indique el reglamento;

- d) Informar a la Comisión, por escrito, de cualquiera circunstancia que altere o cambie, de manera sustancial, los antecedentes de los Centros, considerados para el proceso de su acreditación, establecidos en el artículo 18 de la presente ley.
- e) Desarrollar su labor, con total independencia, imparcialidad e integridad.

Artículo 15.- Los certificados de competencias laborales que se otorguen en conformidad a esta ley, tendrán la calidad de instrumentos públicos; y su falsificación o utilización maliciosa será sancionada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 193, 194 y 196, según corresponda, del Código Penal.

Artículo 16.- No podrán desempeñarse como Centros, en ningún caso, las instituciones que desarrollen actividades de capacitación o de formación en conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 19.518 sobre Estatuto de Capacitación y Empleo o de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, o instituciones que desarrollen otras actividades de capacitación o de formación financiadas por fondos públicos.

Asimismo, las instituciones señaladas en el inciso anterior no podrán concurrir, directamente o a través de personas jurídicas en las que participen, a la constitución de un Centro, cualquiera sea su naturaleza jurídica.

Los Centros que tengan con las instituciones indicadas en el inciso primero, alguna de las relaciones descritas en los artículos 96, 97, 98, 99 y 100 de la Ley N° 18.045, Título XV, del Mercado de Valores, no podrán evaluar o certificar a los egresados de dichas instituciones.

Lo establecido en los incisos anteriores también rige para las personas contratadas por los Centros para ejercer los servicios relacionados con la labor de evaluación de competencias laborales.

Artículo 17.- Corresponderá a la Comisión acreditar a los Centros y a los Evaluadores, que cumplan con los requisitos de idoneidad, imparcialidad, y competencia, así como con los requisitos y criterios que se establecen en la presente ley y en su reglamento, y con los que apruebe la Comisión, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

En los casos en que la entidad o persona postulante no cumpla íntegramente con los requisitos establecidos en el inciso anterior, la Secretaría Ejecutiva formulará las observaciones que deberán ser subsanadas por el postulante dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde su notificación, bajo apercibimiento de rechazar su solicitud sino subsana las observaciones realizadas, dentro del referido plazo.

La Comisión podrá encomendar a personas jurídicas de derecho público o privado, la ejecución de las actividades necesarias para la evaluación de los Centros y de los Evaluadores, tendientes a la acreditación de los mismos.

La acreditación se otorgará por un plazo de tres años, sin perjuicio de la facultad de la Comisión para revocarla anticipadamente, en los casos previstos en esta ley.

Artículo 18.- Para obtener la acreditación como Centro, las entidades postulantes deberán cumplir con los criterios que defina la Comisión, de manera general y pública, para asegurar la idoneidad, imparcialidad y competencia de los Centros; y además con los siguientes requisitos:

- 1° Tener personalidad jurídica.
- 2° Acreditar que los servicios de evaluación y certificación de competencias laborales forman parte de los objetivos contemplados en sus Estatutos o normas por las que se rigen.
- 3° Tener contratado a personal idóneo para la dirección y administración del Centro.
- 4° Ser propietario, o disponer a otro título que otorgue posesión o mera tenencia, de la infraestructura necesaria para desempeñar las labores de evaluación y certificación de competencias laborales propias del sector productivo o área de la actividad económica en el cual desea desarrollar sus acciones.
- 5° Contar con procesos operacionales que aseguren la idoneidad y transparencia de las decisiones que ellas adopten.

El reglamento de esta ley, establecerá la forma y condiciones a través de los cuales se acreditarán los requisitos y criterios anteriormente prescritos.

Artículo 19.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, no podrán inscribirse ni permanecer en el Registro respectivo las personas jurídicas que tengan como socios, directivos, gerentes o administradores a:

- a) Personas que hayan sido condenadas por crimen o simple delito que merezca pena aflictiva. La inhabilidad que se refiere esta letra cesará, cuando se acredite el cumplimiento de la pena.
- b) Los fallidos o los administradores o representantes legales de las personas fallidas que hubieran sido condenadas por delito de quiebra culpable o fraudulenta y demás establecidos en los artículos 232 y 233 de la Ley de Quiebras. La inhabilidad que se refiere esta letra cesará, cuando se acredite el cumplimiento de la pena.
- c) Funcionarios públicos que tengan que ejercer, de acuerdo a la ley, funciones de fiscalización o control sobre las personas jurídicas inscritas en el Registro de Centros.
- d) Quienes hayan sido administradores, directivos o gerentes de un Centro sancionado en los últimos tres años con la cancelación de su inscripción en el Registro de Centros, conforme a esta ley.

Para los efectos de este artículo se entenderá por administradores, directivos y gerentes, a las personas que tengan poder de decisión o facultades de administración.

Lo dispuesto en las letras a), b), c) y d) de este artículo será aplicable también a los evaluadores.

Artículo 20.- Para obtener la acreditación como Evaluador, los postulantes deberán ser personas naturales, que demuestren su idoneidad, imparcialidad y competencia laboral, en el ámbito donde desempeñarán sus funciones de evaluación, y demuestren conocimientos, habilidades y destrezas, requeridas para la ejecución de las actividades comprendidas en procesos de evaluación de competencias laborales, sin perjuicio de los criterios sectoriales adicionales que valide la Comisión. El reglamento establecerá la forma y condiciones en el que los requisitos y criterios deberán acreditarse.

Artículo 21.- La acreditación que se otorgue a los Centros y Evaluadores, se extenderá exclusivamente a aquellos ámbitos que la Comisión señale, conforme al contenido de cada solicitud y a los antecedentes de la evaluación.

La calidad de Centro habilitado y de Evaluador habilitado, no podrá ser transferida o cedida, ni perpetua ni temporalmente, a título gratuito u oneroso, ni ser objeto de transacción civil o comercial alguna.

Artículo 22.- De la resolución de la Comisión que deniegue la acreditación a que se refiere el artículo 17 de esta ley, procederá un recurso de reposición ante dicho organismo, debiendo interponerse dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la resolución denegatoria.

Corresponderá al Ministro del Trabajo y Previsión Social, conocer de la apelación que se interponga en contra de la resolución que rechace el recurso de reposición presentado ante la Comisión. Este recurso deberá interponerse en el plazo de diez días hábiles contados desde la notificación de dicha resolución.

El Ministro del Trabajo y Previsión Social tendrá un plazo de treinta días hábiles para resolver. Si transcurrido el plazo no existiere pronunciamiento, se entenderá que el Ministro acoge el reclamo y la Comisión deberá dictar la resolución que disponga la acreditación del respectivo Centro o Evaluador.

Artículo 23.- La Comisión supervisará que los procesos de evaluación y certificación, sean ejecutados por los Centros de acuerdo al Sistema que crea esta ley, debiendo velar porque éstos den cumplimiento a las obligaciones contempladas en la presente ley y en su reglamento. Para estos efectos, la Comisión podrá requerir de los administradores y responsables de los Centros, todas las explicaciones y antecedentes que juzgue necesarios. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las facultades que le corresponden a otros organismos.

Artículo 24.- Los Centros que infrinjan las normas de la presente ley o su reglamento, serán sancionadas por la Comisión, con alguna de las siguientes medidas:

- a) Amonestación por escrito;
- b) Suspensión por un período de 6 meses de la acreditación del Centro por no haber cumplido con los criterios y requisitos de evaluación;
- c) Suspensión por un período de un año de la acreditación del Centro por no haber cumplido con los criterios y requisitos de evaluación y si haya sido anteriormente sancionado con una suspensión; y
- d) Cancelación de su inscripción en el Registro.

La sanción de cancelación de la inscripción en el Registro, sólo podrá imponerse, en los siguientes casos:

1. Por error manifiesto que permita presumir que el Centro ha obrado con grave negligencia en la prestación de su servicio;
2. Por coludirse con Organismos Técnicos de Capacitación, con Instituciones de Educación Superior o con usuarios del Sistema para la entrega de certificados;
3. Por haber sido sancionado penalmente cualquiera de los Directivos, Gerentes o Administrativos del Centro, por el delito de falsedad o utilización maliciosa a que se refiere el artículo 15 de la presente ley;
4. Por no haber adoptado las medidas necesarias para solucionar las observaciones del Secretario Ejecutivo, al momento de suspender la autorización, dentro de los plazos fijados; o cuando las medidas implementadas no sean conducentes a dicho fin o no produzcan los efectos perseguidos;
5. Por no haber aplicado las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión;
6. Por no haber aplicado los procedimientos y metodologías conforme al sistema de calidad definido por la Comisión;
7. Por incumplimiento grave o reiterado de las normas de la presente ley, su Reglamento o de las instrucciones impartidas por la Comisión;
8. Por infracción a lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la presente ley;
9. Por utilización de la autorización de la Comisión en ámbitos distintos a los autorizados; y,
10. Si proporcionare información falsa o engañosa acerca de las características de los servicios que presta, o del desempeño que exhiba al interior del Sistema.

Los Centros a quienes se les revoque la acreditación e inscripción en el respectivo Registro, no podrán solicitarla nuevamente sino después de transcurridos dos años, contados desde la fecha de la revocación.

La cancelación de la inscripción en el Registro se efectuará por la Comisión, mediante resolución fundada.

Tratándose de las sanciones aludidas en las letras a), b) y c) del presente artículo, en forma previa a la aplicación de una sanción, se notificará al afectado de los cargos que se formulan en su contra, para que presente sus descargos a la Comisión dentro de diez días hábiles, contados desde la notificación. Efectuado los descargos, o en rebeldía, la Comisión podrá aplicar estas sanciones. De la resolución que imponga una sanción, se podrá reclamar ante el Ministro del Trabajo y Previsión Social dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la notificación de dicha resolución. El Ministro tendrá un plazo de 30 días hábiles para resolver.

Tratándose de la sanción de cancelación de la inscripción en el Registro, a que alude la letra d) del presente artículo, los Centros podrán reclamar de su aplicación ante el Ministro del Trabajo y Previsión Social, dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la notificación de dicha resolución. El Ministro tendrá un plazo de 30 días hábiles para resolver, si estima que dicha sanción no se ajusta a la presente ley y ello les causa perjuicio.

Artículo 25.- La Comisión podrá cancelar la inscripción en el Registro a los Evaluadores que cometan las siguientes infracciones:

1. Aprobar a un postulante transgrediendo, de manera evidente, las metodologías y unidades de competencias laborales fijadas por la Comisión;
2. Coludirse con organismos de capacitación, con Instituciones de Educación Superior o con usuarios del Sistema, para entregar resultados engañosos de los procesos de evaluación;
3. Proporcionar información falsa o engañosa acerca de las características de los servicios que presta, o del desempeño que exhiba al interior del Sistema;
4. No aplicar los procedimientos y metodologías que haya definido la Comisión;
5. Incumplir, de manera grave o reiterado, las normas de la presente ley, su Reglamento o las instrucciones impartidas por la Comisión; y
6. Infringir lo dispuesto en los artículos 16 y 20 de la presente ley.

Los Evaluadores a quienes se les cancele su inscripción en el Registro, no podrán solicitarla nuevamente sino después de transcurridos dos años, contados desde la fecha de la revocación.

La cancelación de la inscripción en el Registro se efectuará por la Comisión, mediante resolución fundada.

Tratándose de la sanción de cancelación de la inscripción en el Registro, a que alude el primer inciso del presente artículo, previamente se le notificará al afectado de los hechos y normas infringidas que se le imputan; pudiendo éste presentar sus descargos a la Comisión, dentro del plazo de diez días hábiles, contados desde la notificación de los cargos. La Comisión resolverá, con sus descargos o en rebeldía. De la resolución que imponga una sanción, los Evaluadores podrán reclamar ante el Ministro del Trabajo y Previsión Social dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la notificación de dicha resolución. El Ministro tendrá un plazo de 30 días hábiles para resolver.

Artículo 26.- La Comisión llevará los siguientes registros de carácter público:

1. Registro Nacional de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, que tendrá como objeto identificar los Centros habilitados para ejecutar las acciones de evaluación y de certificación de competencias laborales contempladas en esta ley.
2. Registro Nacional de Evaluadores, que tendrá como objeto identificar los Evaluadores habilitados para ejecutar las acciones de evaluación de competencias laborales contempladas en esta ley.
3. Registro Nacional de Unidades de Competencias Laborales, que tendrá por objeto informar a los usuarios sobre las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, y su relevancia para determinados sectores productivos, áreas ocupacionales y puestos de trabajo.
4. Registro Nacional de Certificaciones, que tendrá por objeto informar respecto de las certificaciones otorgadas por los Centros, y se construirá a partir de los reportes que emitirán dichos Centros, en conformidad a lo establecido en el Reglamento.

La información contenida en los registros será puesta a disposición de las personas e instituciones usuarios del sistema, especialmente de las instituciones educacionales, a fin de permitirles relacionar las competencias con los diferentes niveles educacionales, incorporarlas en el diseño de planes y programas de estudio y facilitar el reconocimiento de las competencias certificadas en los procesos formales de educación.

Artículo 27.- El servicio de evaluación y certificación de competencias laborales establecido en la presente ley, podrá ser financiado mediante cualquiera de las siguientes alternativas:

- a) A través de recursos propios de la persona que solicita el servicio;
- b) Con recursos provenientes de la empresa en la que el trabajador se desempeña, los que podrán gozar de la franquicia tributaria señalada en el primer inciso del artículo 36 de la Ley N° 19.518 para aquellos beneficiarios que esta norma contempla;
- c) Con recursos contemplados en el Fondo Nacional de Capacitación señalado en el artículo 44 de la Ley N° 19.518; y
- d) A través de los respectivos presupuestos destinados a capacitación en las entidades pertenecientes al sector público.

Artículo 28.- Podrá disponerse de financiamiento público, sólo para los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que se ejecuten por los Centros acreditados por la Comisión; y,
- b) Que se basen en los criterios, procedimientos, metodologías y unidades de competencias laborales validadas por la Comisión.

Artículo 29.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, determinará el monto de los gastos de las acciones de evaluación y certificación de competencias laborales que se podrán imputar a la franquicia tributaria que establece la Ley N° 19.518.

Para efecto de lo anterior, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en conjunto con el Ministerio de Hacienda deberá fijar anualmente un valor máximo a descontar por cada proceso de evaluación y certificación de competencias laborales efectuado, denominado valor proceso de evaluación y certificación de competencias laborales participante.

El monto autorizado a descontar no podrá exceder del gasto efectivamente realizado por la empresa.

En caso en que el trabajador concurren al financiamiento de su proceso de evaluación y certificación de competencias laborales, el empleador podrá imputar a la franquicia sólo la parte correspondiente a su aporte.

Artículo 30.- Con todo, las empresas que utilicen la franquicia tributaria establecida en el primer inciso del artículo 36 de la Ley N° 19.518, para financiar el servicio de evaluación y certificación de competencias laborales de uno o más de sus trabajadores, deberán financiar directamente, sin derecho a descontar de la franquicia tributaria:

- a) El 10% del costo del servicio de evaluación y de certificación de competencias laborales, cuando éste fuere prestado a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales no superen las 10 unidades tributarias mensuales;
- b) El 30% del costo del servicio de evaluación y de certificación de competencias laborales, cuando éste fuere prestado a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales excedan de las 10 unidades tributarias mensuales y no superen las 25;
- c) El 50% del costo del servicio de evaluación y de certificación de competencias laborales, cuando éste fuere prestado a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales excedan de las 25 unidades tributarias mensuales y no superen las 50; y,
- d) El 100% del costo del servicio de evaluación y de certificación, cuando éste fuere prestado a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales superen las 50 unidades tributarias mensuales.

Artículo 31.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo autorizará, conforme a los artículos 29 y 30 de la presente ley, el monto de los gastos en evaluación y certificación de competencias laborales que las empresas podrán descontar en conformidad al primer inciso del artículo 36 de la Ley N° 19.518.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas sólo podrán imputar como costos directos los gastos en que incurran con ocasión del financiamiento del servicio de evaluación y certificación de competencias laborales contratado directamente con Centros con inscripción vigente en el Registro Nacional de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

Artículo 32.- Los comités bipartitos de capacitación, además de las funciones que establece el artículo 13 de la Ley N° 19.518, podrán acordar y evaluar programas de evaluación y certificación de competencias laborales.

Artículo 33.- Las acciones contempladas en las modalidades descritas en el tercer y quinto inciso del artículo 33 de la Ley N° 19.518, podrán ampliarse a acciones de evaluación y certificación de competencias laborales.

Artículo 34.- Los organismos técnicos intermedios para capacitación no servirán de nexo entre las empresas y los Centros.

Los remanentes de las cuentas de capacitación y de reparto, que los organismos técnicos intermedios para capacitación mantienen por cada empresa, que se produjeren al final del ejercicio no podrán ser usados para las actividades de evaluación y certificación de competencias laborales contempladas en esta ley.

Artículo 35.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo podrá establecer con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, acciones de evaluación y certificación de competencias laborales en las letras a), b), d) y e) del artículo 46 de la Ley N° 19.518.

Además, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo podrá desarrollar con cargo al Fondo, programas tendientes a ejecutar acciones de evaluación y certificación de competencias laborales para beneficiarios de escasos recursos. Dichos programas deberán ser licitados y ejecutados por los Centros acreditados por la Comisión que crea la presente ley.

Artículo 36.- Para el financiamiento descrito en la letra b) del artículo 27 de la presente ley, se aplica el Párrafo 4° “De la Capacitación y su Financiamiento” de la Ley N° 19.518, salvo los artículos 31; 32; el último inciso del artículo 33; 34; 35; el segundo, tercero y cuarto inciso del artículo 36; 37; 38; el primer y cuarto inciso del artículo 39; y el segundo inciso del 43.

Artículo 37.- Introdúcense en la Ley N° 19.518, las siguientes modificaciones:

1) Reemplázase en el artículo 12, el párrafo que existe a continuación del punto seguido, por el siguiente: “Podrán ser organismos técnicos de capacitación las personas jurídicas cuyo único objeto social sea la capacitación, a excepción de las Universidades, institutos

profesionales y Centros de formación reconocidos por el Ministerio de Educación, registrados para estos efectos en el Servicio Nacional en conformidad a los artículos 19 y 21 de la presente ley, los que podrán prestar capacitación sin estar sujetos a la limitación señalada precedentemente”.

2) Modifícase el artículo 21, de la siguiente manera:

a) Reemplázase los números 1° y 2° del artículo 21, por los siguientes:

“1° Contar con personalidad jurídica, la que deberá tener como único objeto social, la prestación de servicios de capacitación.

2° Acreditar que disponen de la certificación bajo la Norma NCh 2728, oficializada como Norma Oficial de la República a través de la publicación en el Diario Oficial del día 19 de mayo de 2003 de la Resolución Exenta N° 155 del Ministerio de Economía, o aquella que la reemplace.”;

b) Agrégase al artículo 21, el siguiente inciso cuarto nuevo:

“Si los organismos técnicos de capacitación autorizados conforme a los requisitos señalados en este párrafo, dejasen de cumplir con alguno de aquellos, su inscripción caducará por el sólo ministerio de la ley”.

3) Modifícase el artículo 22 de la siguiente manera:

a) Elimínase en la letra a), la expresión “o estén procesadas”, entre las expresiones “que hayan sido condenadas” y “por crimen o simple delito”; y las expresiones “procesadas o” entre las expresiones “personas fallidas” y “condenadas por delitos”.

b) Agrégase en el segundo párrafo de la letra a) del artículo 22, a continuación del punto y coma(;), las siguientes expresiones: “asimismo, cesará la inhabilidad cuando se acredite el cumplimiento de la pena”.

c) Intercálase el siguiente párrafo segundo a la letra c) del artículo 22: “Esta inhabilidad regirá por el plazo de cinco años, contados desde la fecha de la resolución de cancelación de la inscripción del Organismo Técnico de Capacitación del que hayan sido administradores, directivos o gerentes”.

4) Modifícase el artículo 33, de la siguiente manera:

a) Intercálase en el inciso cuarto, entre la oración “la ejecución de acciones de capacitación se podrá desarrollar antes de la vigencia de una relación laboral,” y “cuando un empleador y un eventual trabajador”, la expresión “siempre y cuando sea necesario por tener la

empresa planes de expansión que lo justifiquen o por la estacionalidad de la actividad que desarrolla.”.

b) Agrégase al artículo 33, el siguiente inciso sexto, pasando el actual inciso sexto a ser séptimo:

“Con todo, si los empleadores suscribieran contratos de capacitación, en un número igual o superior al diez por ciento de su dotación permanente, el cincuenta por ciento de éstos a lo menos, deberán ser personas discapacitadas definidas como tales por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez de los Servicios de Salud, en los términos dispuestos en los artículos 7° y siguientes de la Ley N° 19.284, o que pertenezcan a grupos vulnerables definidos como beneficiarios para programas públicos administrados por los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Planificación y Cooperación, el Servicio Nacional de la Mujer, Servicio Nacional de Menores u otros Ministerios o Servicios Públicos. Una resolución del Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo establecerá cada año el tipo de programas y los beneficiarios definidos para éste efecto.

5) Agrégase en el artículo 35 los siguientes incisos primero, segundo y tercero nuevos, pasando los actuales primero y segundo, a ser cuarto y quinto respectivamente:

“El Servicio llevará un Registro Nacional de Cursos, en el que se inscribirán, previa autorización del Servicio, los cursos de capacitación que los organismos ofrezcan a las empresas, con cargo a la franquicia tributaria establecida en el artículo siguiente. Dichos cursos tendrán una vigencia de dos años, contados desde la fecha de su autorización. Transcurrido dicho plazo, los organismos técnicos de capacitación podrán solicitar una nueva inscripción para cada curso, los que deberán incluir las actualizaciones que corresponda. El Servicio estará facultado para cobrar por la inscripción y actualización de cada uno de ellos, una suma que se fijará cada año por Resolución Exenta del Director Nacional. El reglamento establecerá la forma y procedimiento de pago.

Esta norma no se aplicará a los módulos de formación en competencias laborales acreditables para la formación de Técnicos de nivel superior, impartidos por los Centros de Formación Técnica, señalados en el inciso tercero del artículo 1 de la presente ley.

Además, el Servicio llevará un Registro Especial de Cursos, en el que se inscribirán, previa autorización del Servicio, los cursos de capacitación basados en módulos de competencias

laborales, que los organismos ofrezcan a las empresas, con cargo a la franquicia tributaria establecida en el artículo siguiente. Dichos cursos deberán construirse en base a las unidades de competencias laborales acreditadas de acuerdo a las normas que regulen el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, tendrán la misma vigencia de las unidades de competencias laborales sobre los cuales se construyeron, y no supondrá cobro por parte del Servicio.”.

6) Modifícase el artículo 77, de la siguiente manera: a) Elimínase la letra a) y e) del artículo 77, pasando las actuales letras b), c) y d), a ser a), b) y c) respectivamente, y la actual letra f), a ser d). b) Agrégase la siguiente letra e) nueva al artículo 77: “e) Por la promoción de servicios, productos, bienes u otros, distintos de capacitación, asociados al uso de la franquicia tributaria establecida en el artículo 36, ya sea directamente o a través de piezas publicitarias escritas, radiales, de televisión, informáticas o de los mensajes utilizados directamente por personas encargadas por el organismo capacitador como fuerza de ventas.”.

c) Intercálase el siguiente inciso segundo, pasando los actuales segundo y tercero a ser, tercero y cuarto, respectivamente:

“Sin perjuicio de lo anterior, a las entidades que requieran de autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, para operar como Escuelas de Conductores, se les cancelará su inscripción en el Registro Nacional consignado en el artículo 19 de esta ley, cuando la Escuela de Conductores haya sido cancelada del Registro del Ministerio de Transportes, como medida de sanción. Lo anterior será sin perjuicio de las facultades del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo para cancelar su inscripción en el Registro por las infracciones a las normas del Estatuto”.

7) Modifíquese el artículo 91, para agregar la siguiente letra e):

“e) Con los recursos que perciba por la inscripción de cursos de capacitación, de acuerdo al artículo 35.”.

Artículo 38.- El mayor gasto fiscal que signifique esta ley, durante el año 2004, se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Durante

dicho año no registrarán las limitaciones de financiamiento y destino de recursos dispuestas en la letra a) del artículo 10 de la presente ley.

Artículo 39.- Los reglamentos necesarios para la ejecución de esta ley serán dictados a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y deberán ser firmado además por el Ministro de Hacienda. Asimismo, estos reglamentos serán consultados con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Artículos Transitorios

Artículo Primero.- La presente ley entrará en vigencia el primer día hábil del mes subsiguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

Artículo Segundo.- Los miembros de la Comisión señalados en el Artículo 5 letra d), serán designados de entre los sectores productivos participantes en los procesos de certificación de competencias laborales realizados hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley, en el marco de programas financiados total o parcialmente con recursos públicos, y desarrollados a través de procedimientos acordados con los sectores productivos. Estos miembros durarán en sus cargos dos años.

Artículo Tercero.- Las certificaciones de competencias laborales emitidas hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley, en el marco de programas financiados total o parcialmente con recursos públicos provenientes de alguno de los Ministerios que forman parte de la Comisión o sus organismos dependientes, y desarrollados a través de procedimientos acordados por estos y el sector productivo respectivo, tendrán, para todos los efectos legales, el mismo valor y vigencia que los certificados que emitan los Centros a que se refiere esta ley. Para estos efectos, la Comisión deberá incorporarlos al Registro Nacional de Certificaciones a que alude el artículo 26 N°4 de la presente ley.

Asimismo, los estándares en las cuales se basaron las certificaciones señaladas en el inciso anterior, se respetarán, para todos los efectos legales, como unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión. Mantendrán esta calidad por un plazo de dos años, a

contar de la fecha de entrada en vigencia de la ley.

Artículo Cuarto.- Las personas jurídicas que a la fecha de vigencia de la presente ley se encuentren inscritas en el Registro Nacional contemplado en el artículo 19 de la Ley N° 19.518, dispondrán de un plazo de 18 meses, contados desde la entrada en vigencia de esta ley, para ajustarse a los requisitos contemplados en los numerales 1° y 2° del artículo 36 de la presente ley. Los organismos que a ese plazo no se hayan ajustado a las exigencias antes indicadas, se les cancelará su inscripción en el Registro Nacional automáticamente.

Artículo Quinto.- Los socios, directivos o gerentes de organismos técnicos de capacitación que hubieran sido sancionados con la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional, con anterioridad a la vigencia de esta ley, podrán formar parte de un organismo que solicite su incorporación al mismo, una vez transcurridos cinco años a partir de la fecha de la resolución que aplicó la sanción.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo no podrá negar la inscripción de dicho organismo, salvo si no cumpliera los requisitos señalados en el artículo 21 de la presente ley.”.

Dios guarde a V.E.,

RICARDO LAGOS ESCOBAR

Presidente de la República

RICARDO SOLARI SAAVEDRA

Ministro del Trabajo y Previsión Social

NICOLAS EYZAGUIRRE GUZMAN

Ministro de Hacienda

b) Ley Aprobada en el Congreso: LEY NÚM. 20.267

**CREA EL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS
LABORALES Y PERFECCIONA EL ESTATUTO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO**

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de ley:

**TÍTULO PRELIMINAR
DEL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE
COMPETENCIAS LABORALES**

Artículo 1º.- Créase el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, en adelante "El Sistema", que tiene por objeto el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal de conformidad a las disposiciones de la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza; así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización.

Las personas podrán, voluntariamente, solicitar la certificación de sus competencias

laborales según el Sistema que establece esta ley, y sin que ésta constituya obligación o requisito para desempeñar una determinada actividad económica u ocupacional, sin perjuicio de las normas específicas que las regulan, en especial las establecidas en leyes o reglamentos que exijan autorización o habilitación para el ejercicio de una determinada actividad u ocupación. La certificación será otorgada mediante entidades acreditadas a través de un marco metodológico común aceptado por los distintos sectores productivos.

Ninguna entidad u organismo podrá ser obligado a acreditarse bajo el sistema que crea esta ley, para efectos de certificar competencias laborales. En este último caso, estas entidades no podrán optar a los mecanismos de financiamiento público establecidos en la presente ley.

Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- a) Competencia Laboral: aptitudes, conocimientos y destrezas necesarias para cumplir exitosamente las actividades que componen una función laboral, según estándares definidos por el sector productivo.
- b) Evaluación de Competencias Laborales: es un proceso de verificación del desempeño laboral de una persona contra una unidad de competencia laboral previamente acreditada.
- c) Certificación de Competencia Laboral o Certificación de Competencia: corresponde al proceso de reconocimiento formal, por una entidad independiente, de las competencias laborales demostradas por un individuo en el proceso de evaluación.
- d) Unidad de Competencia Laboral: es un estándar que describe los conocimientos, las habilidades y aptitudes que un individuo debe ser capaz de desempeñar y aplicar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables, condiciones o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado.

TÍTULO PRIMERO
DE LA COMISIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN
DE COMPETENCIAS LABORALES

Artículo 3°.- Créase la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, en adelante también .la Comisión., con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y cuya función será la implementación de las acciones reguladas en la presente ley.

Artículo 4°.- Corresponderán a la Comisión las siguientes funciones y deberes:

- a) Proponer a las autoridades competentes las políticas globales de certificación de competencias laborales.
- b) Velar por la calidad, la transparencia y el resguardo de la fe pública del Sistema, fijando las metodologías y procedimientos que se utilizarán en su implementación.
- c) Supervisar que los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales den cumplimiento a las obligaciones que emanan de esta ley.
- d) Desarrollar, adquirir, actualizar y aprobar, previa evaluación, las propuestas presentadas por los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales respecto a la generación, adquisición y actualización, así como también la acreditación, de las Unidades de Competencias Laborales que se aplicarán en el Sistema, manteniendo un registro público de éstas, en los términos del artículo 25, N° 2.

En caso de rechazar dicha propuesta, deberá hacerlo fundadamente.

- e) Informar a los usuarios del sistema sobre los evaluadores contratados por los Centros de Evaluación y Certificación acreditados por ella, mediante los mecanismos que determine al efecto. Para este fin, la Comisión podrá requerir esta información de los Centros.

- f) Validar los criterios y procedimientos de acreditación y acreditar la condición de Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitado para emitir certificados de competencias laborales, en conformidad a la presente ley y al Sistema, mantener un registro público de éstos, y revocar la inscripción en dicho registro cuando corresponda.

- g) Acreditar la condición de Evaluador habilitado para evaluar competencias laborales de las personas, en conformidad al Sistema, mantener un registro público de éstos, y revocar la inscripción en dicho registro cuando corresponda.

- h) Crear y mantener un registro público de las certificaciones otorgadas por los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitados.

- i) Publicar y entregar los balances financieros auditados, así como también aprobar y presentar anualmente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social el Presupuesto, el Plan de Trabajo y el Plan de Inversión de Excedentes.

- j) Elaborar las normas de funcionamiento de la Comisión y administrar su patrimonio, con plenas facultades, incluyendo aquellas referidas a la disposición de sus bienes.

- k) Proporcionar la información financiera, contable, u otra, que requieran o soliciten los Ministerios del Trabajo y Previsión Social o de Hacienda, y entregar un informe de gestión anual respecto de las metas propuestas y sus resultados.

- l) Poner a disposición de los usuarios del Sistema, información relativa a los registros que mantiene la Comisión.

- m) Celebrar los actos o contratos con organismos públicos, personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales, internacionales o extranjeras, conducentes al cumplimiento de los fines del Sistema.

- n) Cumplir las demás funciones y deberes que le asigna la ley.

Artículo 5º.- La Comisión estará integrada por nueve miembros que tengan reconocida calidad técnica en el ámbito de las competencias laborales, los que serán designados de conformidad a lo establecido en el reglamento, de la siguiente forma:

- a) Un miembro designado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social.

- b) Un miembro designado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción.

- c) Un miembro designado por el Ministro de Educación.

- d) Tres miembros designados por las organizaciones de empleadores de mayor representatividad del país entre los representantes de los sectores productivos participantes del Sistema.

- e) Tres miembros designados por las centrales de trabajadores de mayor representatividad del país.

No podrán ser miembros de la Comisión aquellas personas que tengan un vínculo de dependencia laboral, de propiedad o sean directivos de un centro de evaluación y certificación de competencias laborales, de un organismo técnico de capacitación y de un

organismo técnico intermedio para capacitación. De igual forma, los miembros no podrán ejercer como evaluadores del Sistema.

Los miembros de la Comisión durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos por un período adicional. La renovación se realizará por parcialidades cada dos años, según se establezca en el reglamento.

En el caso de vacancia, la designación del reemplazante se efectuará dentro de los treinta días corridos siguientes de producida ésta, siguiendo el mismo procedimiento indicado en el inciso primero. El reemplazante durará en sus funciones por el tiempo que reste para completar el período del miembro reemplazado.

La Comisión será presidida por aquel de sus integrantes que sus miembros designen y durará en su cargo dos años, pudiendo ser reelegido por una sola vez, para lo cual se requerirá del voto favorable de todos los integrantes en ejercicio de la Comisión. Además, designará un Vicepresidente que durará dos años en su cargo, pudiendo ser reelegido por una sola vez. El Vicepresidente subrogará al Presidente en caso de ausencia o impedimento de éste.

La Comisión sesionará con, a lo menos, cinco de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de los miembros presentes. Su Presidente dirimirá los empates que pudieren producirse.

Sin perjuicio de lo anterior, los acuerdos para aprobar cada año el Presupuesto, el Plan de Trabajo y el Plan de Inversiones, deberán adoptarse con el voto de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

El miembro que estime necesario salvar su responsabilidad por algún acto o acuerdo de la Comisión, deberá hacer constar en el acta respectiva su oposición, fundamentando su voto de minoría.

Artículo 6°.- Los miembros de la Comisión deberán efectuar ante el Secretario Ejecutivo de la misma, quien la mantendrá disponible para su consulta pública, una declaración jurada de patrimonio, en los mismos términos de los artículos 60 B, 60 C y 60 D de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Asimismo, deberán observar durante el ejercicio de sus funciones una conducta intachable y un desempeño honesto y leal. Cualquier incumplimiento de sus obligaciones o prohibiciones será sancionado de conformidad a las normas y procedimiento que fije la Comisión en su estatuto de funcionamiento. Las sanciones podrán ir desde la amonestación hasta la remoción en los casos más graves. En este último caso podrá apelarse de la medida ante el Presidente de la República, quien resolverá sin recurso ulterior.

Se considerarán casos graves de incumplimiento, los siguientes:

1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de sus funciones propias.
2. Hacer valer indebidamente su condición de miembro de la Comisión para influir sobre una persona, con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.
3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes entregados a la Comisión para la consecución de los fines del Sistema, en provecho propio o de terceros.
4. Ejecutar actividades, utilizar personal o recursos destinados al uso exclusivo de la Comisión o del Sistema en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.

5. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón de su calidad de miembro de la Comisión, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza.
6. Intervenir, en razón de sus funciones propias entregadas en su calidad de miembro de la Comisión, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad.

7. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen las actuaciones propias de la Comisión, conforme el marco legal dado por la presente ley.
8. Incumplir de forma contumaz la obligación de rendir su declaración de patrimonio.

Artículo 7°.- Los miembros de la Comisión deberán presentar una declaración de intereses que exprese cualquier vinculación, ya sea de carácter profesional, por actividades económicas o de parentesco con los directivos, gerentes o socios de un centro de evaluación y certificación de competencias laborales habilitado, un organismo técnico de capacitación o con un organismo técnico intermedio para capacitación. El reglamento establecerá los requisitos de las declaraciones y contendrá las demás normas necesarias para dar cumplimiento a estas disposiciones.

Los miembros de la Comisión deberán inhabilitarse cuando ésta realice un pronunciamiento que afecte a entidades con las cuales tengan las relaciones descritas en el inciso anterior.

Artículo 8°.- La Comisión tendrá una Secretaría Ejecutiva cuyas funciones serán las que le encomienda esta ley.

La Comisión, dentro del plazo de ciento ochenta días a contar de la vigencia de la presente ley, elaborará un reglamento interno que normará lo concerniente al funcionamiento y personal de la Secretaría Ejecutiva, el que se regirá por las disposiciones del Código del Trabajo.

Artículo 9°.- La Comisión designará una persona como Secretario Ejecutivo de la misma, quien tendrá la calidad de ministro de fe respecto de sus actuaciones, deliberaciones y acuerdos, y representará judicial y extrajudicialmente a la Secretaría Ejecutiva.

Serán funciones del Secretario Ejecutivo:

- a) Dirigir y coordinar las actividades necesarias de la Secretaría Ejecutiva, para dar cumplimiento a los fines de la Comisión.
- b) Proporcionar a la Comisión los insumos necesarios para su funcionamiento.
- c) Contratar al personal para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva.
- d) Cumplir los acuerdos que la Comisión adopte.
- e) Denunciar ante la autoridad administrativa o judicial que corresponda, las infracciones cometidas a la presente ley.
- f) Formular anualmente el presupuesto, el plan de trabajo, el plan de inversión de excedentes y el balance de la comisión.
- g) Recibir reclamos presentados por terceros en contra de la decisión adoptada por un centro de evaluación y certificación de competencias laborales, fundada en que no cumple con las unidades de competencias laborales, metodologías y procedimientos fijados por la Comisión.

h) Relacionarse con los ministerios, servicios públicos y organizaciones productivas, de trabajo y de formación, necesarios para asegurar el cumplimiento de los fines de la Comisión.

No podrá ser Secretario Ejecutivo quien tenga un vínculo de dependencia, de propiedad o sea directivo de un centro de evaluación y certificación de competencias laborales, de un organismo técnico de capacitación o de un organismo técnico intermedio para capacitación. El Secretario Ejecutivo no podrá ejercer como evaluador del Sistema.

TÍTULO SEGUNDO DEL FINANCIAMIENTO DE LA COMISIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

Artículo 10.- El patrimonio de la Comisión estará integrado por:

a) Recursos asignados, para estos fines, en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, transferidos por dicho Ministerio a la Comisión en virtud de convenios de desempeño visados por la Dirección de Presupuestos, los que no podrán superar el 49% del gasto total de la Comisión. Con todo, para destinar recursos, sean estos públicos o provenientes de sus ingresos propios, al cofinanciamiento de la generación, adquisición y actualización de unidades de competencias laborales, el sector productivo deberá contribuir a lo menos con un 10% del gasto de cada una de ellas.

Para los efectos de esta ley, se entenderá por gasto total todos los gastos efectuados por la Comisión, sean éstos en dinero o especies, incluidos los financiados con los aportes a que se refiere la letra b). Las especies aportadas deberán valorarse a precios de mercado según la forma que determine el reglamento, el que definirá asimismo la forma en que se contabilizarán.

- b) Aportes de los sectores productivos participantes efectuados a la Comisión en dinero o en especies preferentemente para comprar, generar, actualizar o validar unidades de competencias laborales, mediante convenios de colaboración o de cooperación.
- c) Recursos propios que obtenga con ocasión de la administración de su patrimonio y de los ingresos que perciba por los servicios que preste.
- d) Los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporeales que se le transfieran o adquiriera a cualquier título y los frutos de estos bienes.

Artículo 11.- La Comisión celebrará anualmente un Convenio de Desempeño con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, mecanismo a través del cual este Ministerio le transferirá los recursos indicados en la letra a) del artículo anterior.

El Convenio de Desempeño contendrá, a lo menos, las siguientes menciones:

- a) La proporción del presupuesto anual de la Comisión que se financiará con recursos públicos;
- b) La forma, plazos y procedimientos de entrega de los recursos públicos a la Comisión por parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
- c) Los resultados o las acciones comprometidas en el Plan Anual de Trabajo de la Comisión;
- d) Los mecanismos o procedimientos de rendición de cuenta de la administración de los recursos públicos recibidos y del cumplimiento de los resultados o de las acciones comprometidas en el Convenio de Desempeño, y
- e) Los mecanismos de fiscalización del cumplimiento de este convenio.

Artículo 12.- El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, previa autorización del Ministerio de Hacienda, fijará por resolución, a propuesta de la Comisión, el arancel máximo que ésta podrá cobrar por los procesos de acreditación, de mantención en los registros y de entrega de duplicados de los certificados emitidos por los centros de evaluación y certificación de competencias laborales. Para su fijación, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social considerará los resultados operacionales del año en curso de acuerdo a los procedimientos e instrumentos que establezca el reglamento y la proyección de ingresos y gastos señalados en el presupuesto anual, de manera tal de equilibrar los ingresos y gastos proyectados para el año siguiente.

TÍTULO TERCERO
DE LOS ORGANISMOS SECTORIALES
DE COMPETENCIAS LABORALES

Artículo 13.- La Comisión deberá solicitar para el proceso de generación, adquisición y actualización de las unidades de competencias laborales, la participación de los sectores relacionados, por intermedio de un organismo sectorial de competencias laborales, que se constituirá para este solo propósito, y cuya opinión deberá ser oída por la Comisión para los efectos de lo dispuesto en el artículo 4º, letra d), de esta ley.

Los sectores productivos y las organizaciones de trabajadores podrán requerir a la Comisión, por escrito, el inicio del proceso de identificación de unidades de competencias laborales por intermedio de estos organismos sectoriales.

Artículo 14.- Son atribuciones de los Organismos Sectoriales de Certificación:

- a) Elaborar las orientaciones estratégicas vinculadas a las Unidades de Competencias

Laborales, en cuanto a su desarrollo y lineamientos metodológicos comunes que den consistencia al sistema, y

b) Generar y actualizar Unidades de Competencias Laborales, así como proponer a la Comisión su adquisición.

Los organismos sectoriales deberán estar compuestos, al menos, por representantes de la Administración Central del Estado, del sector productivo y de los trabajadores, y funcionarán con el apoyo metodológico y administrativo de la Secretaría Ejecutiva. La Comisión establecerá las normas reglamentarias que regularán su funcionamiento y duración.

TÍTULO CUARTO DE LA ACREDITACIÓN DE LOS CENTROS DE EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

Artículo 15.- Para los efectos de esta ley, los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales serán desarrollados por entidades ejecutoras acreditadas, denominadas Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, en adelante, los "Centros".

Los Centros tendrán la responsabilidad de evaluar las competencias laborales de las personas que lo soliciten, de acuerdo a las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, y otorgar las certificaciones cuando corresponda.

Para su labor de evaluación, los Centros contratarán evaluadores que desarrollarán los procesos de certificación de competencias laborales.

No podrán cumplir estas funciones quienes se desempeñen en calidad de director, gerente, administrador o relator de las instituciones reguladas en la ley N° 19.518, sobre

Estatuto de Capacitación y Empleo, o la hayan tenido dentro de los últimos dos años contados desde el término de su relación con ellas.

Los Centros deberán prestar sus servicios de acuerdo a las normas y procedimientos sancionados por la Comisión, y responderán por las acciones u omisiones de los evaluadores de su dependencia.

Los Centros tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Aplicar los procedimientos y metodologías validadas por la Comisión, en los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.
- b) Aplicar las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, en los procesos de evaluación y certificación.
- c) Mantener las evidencias del proceso de evaluación de las competencias laborales de las personas, por los períodos y en las formas que indique el reglamento.
- d) Informar a la Comisión, por escrito, de cualquiera circunstancia que altere o cambie, de manera sustancial, los antecedentes de los Centros, considerados para el proceso de su acreditación, establecidos en el artículo 19 de la presente ley.
- e) Desarrollar su labor, con total independencia, imparcialidad e integridad.

Artículo 16.- Los certificados de competencias laborales que se otorguen en conformidad a esta ley, tendrán la calidad de instrumentos públicos; y su falsificación o utilización maliciosa será sancionada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 193, 194 y 196, según corresponda, del Código Penal.

Artículo 17.- Las entidades certificadoras que además se desempeñen como instituciones

reguladas en la ley N° 19.518, sobre Estatuto de Capacitación y Empleo, o en la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, o instituciones que desarrollen otras actividades de capacitación o de formación financiadas con fondos públicos, no podrán certificar las competencias laborales de personas egresadas de sus propios establecimientos.

Asimismo, las instituciones señaladas en el inciso anterior no podrán concurrir, directamente o a través de personas jurídicas en las que participen, a la constitución de un Centro, cualquiera sea su naturaleza jurídica.

Los Centros que tengan con las instituciones indicadas en el inciso primero, alguna de las relaciones descritas en los artículos 96, 97, 98, 99 y 100 de la ley N° 18.045, del Título XV, de Mercado de Valores, no podrán evaluar o certificar a los egresados de dichas instituciones.

Lo establecido en los incisos anteriores también rige para las personas contratadas por los Centros para ejercer los servicios relacionados con la labor de evaluación de competencias laborales.

Artículo 18.- Corresponderá a la Comisión acreditar a los Centros que cumplan con los requisitos de idoneidad, imparcialidad, y competencia, así como con los requisitos y criterios que se establecen en la presente ley y en su reglamento, y con los que apruebe la Comisión, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

En los casos en que la entidad postulante no cumpla íntegramente con los requisitos establecidos en el inciso anterior, la Secretaría Ejecutiva formulará las observaciones que deberán ser subsanadas por el postulante dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde su notificación, bajo apercibimiento de rechazar su solicitud si no subsana las observaciones realizadas dentro del referido plazo.

La Comisión podrá encomendar a personas jurídicas de derecho público o privado, la

ejecución de las actividades necesarias para la evaluación de los Centros, tendientes a la acreditación de los mismos.

La acreditación se otorgará por un plazo de tres años, sin perjuicio de la facultad de la Comisión para revocarla anticipadamente, en los casos previstos en esta ley.

Artículo 19.- Para obtener la acreditación como Centro, las entidades postulantes deberán cumplir con los criterios que defina la Comisión de manera general y pública, para asegurar la idoneidad, imparcialidad y competencia de los Centros; y además con los siguientes requisitos:

- 1°. Tener personalidad jurídica.
- 2°. Acreditar que los servicios de evaluación y certificación de competencias laborales forman parte de los objetivos contemplados en sus Estatutos o normas por las que se rigen.
- 3°. Tener contratado personal idóneo para la dirección y administración del Centro y para la evaluación de los trabajadores.
- 4°. Ser propietario, o disponer a otro título que otorgue posesión o mera tenencia, de la infraestructura necesaria para desempeñar las labores de evaluación y certificación de competencias laborales propias del sector productivo o área de la actividad económica en el cual desea desarrollar sus acciones.
- 5°. Contar con procesos operacionales que aseguren la idoneidad y transparencia de las decisiones que ellas adopten.

El reglamento de esta ley, establecerá la forma y condiciones a través de las cuales se acreditarán los requisitos y criterios anteriormente prescritos.

Artículo 20.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, no podrán inscribirse

ni permanecer en el Registro respectivo las personas jurídicas que tengan como socios, directivos, gerentes o administradores a:

- a) Personas que hayan sido condenadas por crimen o simple delito que merezca pena aflictiva. La inhabilidad a que se refiere esta letra cesará cuando se acredite el cumplimiento de la pena.
- b) Los fallidos o los administradores o representantes legales de las personas fallidas que hubieran sido condenadas por delito de quiebra culpable o fraudulenta y demás establecidos en los artículos 232 y 233 de la Ley de Quiebras, incorporada al Libro IV del Código de Comercio. La inhabilidad a que se refiere esta letra cesará cuando se acredite el cumplimiento de la pena.
- c) Funcionarios públicos que tengan que ejercer, de acuerdo a la ley, funciones de fiscalización o control sobre las personas jurídicas inscritas en el Registro de Centros.
- d) Quienes hayan sido administradores, directivos o gerentes de un Centro sancionado en los últimos cinco años con la cancelación de su inscripción en el Registro de Centros, conforme a esta ley.

Para los efectos de este artículo se entenderá por administradores, directivos y gerentes, a las personas que tengan poder de decisión o facultades de administración.

Lo dispuesto en la letra c) de este artículo será aplicable también a los evaluadores que sean contratados por los Centros.

Artículo 21.- La acreditación que se otorgue a los Centros se extenderá exclusivamente a aquellos ámbitos que la Comisión señale, conforme al contenido de cada solicitud y a los antecedentes de la evaluación.

La calidad de Centro habilitado no podrá ser transferida o cedida, ni perpetua ni

temporalmente, a título gratuito u oneroso, ni ser objeto de transacción civil o comercial alguna.

Artículo 22.- De la resolución de la Comisión que deniegue la acreditación a que se refiere el artículo 18 de esta ley, procederá recurso de reposición ante dicho organismo, debiendo interponerse dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la resolución denegatoria.

Corresponderá al Ministro del Trabajo y Previsión Social, conocer de la apelación que se interponga en contra de la resolución que rechace el recurso de reposición presentado ante la Comisión. Este recurso deberá interponerse en el plazo de diez días hábiles contados desde la notificación de dicha resolución.

El Ministro del Trabajo y Previsión Social tendrá un plazo de treinta días hábiles para resolver. Si transcurrido el plazo no existiere pronunciamiento, se entenderá que el Ministro acoge el reclamo y la Comisión deberá dictar la resolución que disponga la acreditación del respectivo Centro.

TÍTULO QUINTO

DE LA SUPERVISIÓN Y DE LAS SANCIONES A LOS CENTROS

Artículo 23.- La Comisión supervisará que los procesos de evaluación y certificación, sean ejecutados por los Centros de acuerdo al Sistema que crea esta ley, debiendo velar porque éstos den cumplimiento a las obligaciones contempladas en la presente ley y en su reglamento. Para estos efectos, la Comisión podrá requerir de los administradores y responsables de los Centros, todas las explicaciones y antecedentes que juzgue necesarios.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de las facultades que les corresponden a otros organismos.

Artículo 24.- Los Centros que infrinjan las normas de la presente ley o su reglamento, serán sancionados por la Comisión, con alguna de las siguientes medidas:

- a) Amonestación por escrito.
- b) Suspensión por un período de seis meses de la acreditación del Centro por no haber cumplido con los criterios y requisitos de evaluación.
- c) Suspensión por un período de un año de la acreditación del Centro por no haber cumplido con los criterios y requisitos de evaluación y que haya sido anteriormente sancionado con una suspensión.
- d) Cancelación de su inscripción en el Registro.

La sanción de cancelación de la inscripción en el Registro, sólo podrá imponerse, en los siguientes casos:

1. Por error manifiesto que permita presumir que el Centro ha obrado con grave negligencia en la prestación de su servicio.
2. Por coludirse con organismos técnicos de capacitación, con instituciones de educación superior o con usuarios del Sistema para la entrega de certificados.
3. Por haber sido sancionado penalmente cualquiera de los directivos, gerentes o administrativos del Centro, por el delito de falsedad o utilización maliciosa a que se refiere el artículo 16 de la presente ley.
4. Por no haber adoptado las medidas necesarias para solucionar las observaciones del Secretario Ejecutivo, al momento de suspender la autorización, dentro de los plazos fijados;

o cuando las medidas implementadas no sean conducentes a dicho fin o no produzcan los efectos perseguidos.

5. Por no haber aplicado las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión.
6. Por no haber aplicado los procedimientos y metodologías conforme al sistema de calidad definido por la Comisión.
7. Por incumplimiento grave o reiterado de las normas de la presente ley, su reglamento o de las instrucciones impartidas por la Comisión.
8. Por infracción a lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la presente ley.
9. Por utilización de la autorización de la Comisión en ámbitos distintos a los autorizados.
10. Si proporcionare información falsa o engañosa acerca de las características de los servicios que presta, o del desempeño que exhiba al interior del Sistema.

Los Centros a quienes se les revoque la acreditación e inscripción en el respectivo Registro, no podrán solicitarla nuevamente sino después de transcurridos dos años contados desde la fecha de la revocación.

La cancelación de la inscripción en el Registro se efectuará por la Comisión, mediante resolución fundada.

Tratándose de las sanciones aludidas en las letras a), b) y c) del presente artículo, en forma previa a la aplicación de una sanción, se notificará al afectado de los cargos que se formulan en su contra, para que presente sus descargos a la Comisión dentro de diez días hábiles contados desde la notificación. Efectuados los descargos, o en rebeldía, la Comisión podrá aplicar estas sanciones. De la resolución que imponga una sanción, se podrá reclamar

ante el Ministro del Trabajo y Previsión Social dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde la notificación de dicha resolución. El Ministro tendrá un plazo de treinta días hábiles para resolver.

Tratándose de la sanción de cancelación de la inscripción en el Registro, a que alude la letra d) del presente artículo, los Centros podrán reclamar de su aplicación ante el Ministro del Trabajo y Previsión Social, dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde la notificación de dicha resolución. El Ministro tendrá un plazo de treinta días hábiles para resolver, si estima que dicha sanción no se ajusta a la presente ley y ello les causa perjuicio.

TÍTULO SEXTO DE LOS REGISTROS

Artículo 25.- La Comisión llevará los siguientes registros de carácter público:

1. Registro Nacional de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, que tendrá como objeto identificar los Centros habilitados para ejecutar las acciones de evaluación y de certificación de competencias laborales contempladas en esta ley.

2. Registro Nacional de Unidades de Competencias Laborales, que tendrá por objeto informar a los usuarios sobre las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, y su relevancia para determinados sectores productivos, áreas ocupacionales y puestos de trabajo.

3. Registro Nacional de Certificaciones, que tendrá por objeto informar respecto de las certificaciones otorgadas por los Centros, y se construirá a partir de los reportes que emitirán dichos Centros, en conformidad a lo establecido en el reglamento.

La información contenida en los registros será puesta a disposición de las personas e instituciones usuarios del Sistema, especialmente de las instituciones educacionales, a fin

de permitirles relacionar las competencias con los diferentes niveles educacionales, incorporarlas en el diseño de planes y programas de estudio y facilitar el reconocimiento de las competencias certificadas en los procesos formales de educación.

TÍTULO SÉPTIMO

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

Artículo 26.- El servicio de evaluación y certificación de competencias laborales establecido en la presente ley, podrá ser financiado mediante cualquiera de las siguientes alternativas:

- a) A través de recursos propios de la persona que solicita el servicio.
- b) Con recursos provenientes de la empresa en la que el trabajador se desempeña, los que podrán gozar de la franquicia tributaria señalada en el inciso primero del artículo 36 de la ley N° 19.518, para aquellos beneficiarios que esta norma contempla.
- c) Con recursos contemplados en el Fondo Nacional de Capacitación señalado en el artículo 44 de la ley N° 19.518, los que serán aplicados, preferentemente, a los trabajadores cesantes.
- d) A través de los respectivos presupuestos destinados a capacitación en las entidades pertenecientes al sector público.

Artículo 27.- Podrá disponerse del financiamiento público a que se refieren las letras b), c) y d) del artículo anterior, sólo para los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que se ejecuten por los Centros acreditados por la Comisión.
- b) Que se basen en los criterios, procedimientos, metodologías y unidades de competencias laborales validadas por la Comisión.

Artículo 28.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, determinará el monto de los gastos de las acciones de evaluación y certificación de competencias laborales que se podrán imputar a la franquicia tributaria que establece la ley N° 19.518.

Para efecto de lo anterior, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en conjunto con el Ministerio de Hacienda deberá fijar anualmente un valor máximo a descontar por cada proceso de evaluación y certificación de competencias laborales efectuado, denominado valor proceso de evaluación y certificación de competencias laborales participante.

El monto autorizado a descontar no podrá exceder del gasto efectivamente realizado por la empresa.

En caso en que el trabajador concurriera al financiamiento de su proceso de evaluación y certificación de competencias laborales, el empleador podrá imputar a la franquicia sólo la parte correspondiente a su aporte.

Artículo 29.- Con todo, las empresas que utilicen la franquicia tributaria establecida en el inciso primero del artículo 36 de la ley N° 19.518, para financiar el servicio de evaluación y certificación de competencias laborales de uno o más de sus trabajadores, deberán financiar directamente, sin derecho a descontar de la franquicia tributaria:

- a) El 10% del costo del servicio de evaluación y de certificación de competencias laborales, cuando éste fuere prestado a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales no superen las 10 unidades tributarias mensuales;

- b) El 30% del costo del servicio de evaluación y de certificación de competencias laborales, cuando éste fuere prestado a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales excedan de las 10 unidades tributarias mensuales y no superen las 25;
- c) El 50% del costo del servicio de evaluación y de certificación de competencias laborales, cuando éste fuere prestado a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales excedan de las 25 unidades tributarias mensuales y no superen las 50, y
- d) El 100% del costo del servicio de evaluación y de certificación, cuando éste fuere prestado a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales superen las 50 unidades tributarias mensuales.

Artículo 30.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo autorizará, conforme a los artículos 28 y 29 de la presente ley, el monto de los gastos en evaluación y certificación de competencias laborales que las empresas podrán descontar en conformidad al inciso primero del artículo 36 de la ley N° 19.518.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas sólo podrán imputar como costos directos los gastos en que incurran con ocasión del financiamiento del servicio de evaluación y certificación de competencias laborales contratado directamente con Centros con inscripción vigente en el Registro Nacional de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

Artículo 31.- Los comités bipartitos de capacitación, además de las funciones que establece el artículo 13 de la ley N° 19.518, podrán acordar y evaluar programas de evaluación y certificación de competencias laborales.

Artículo 32.- Las acciones contempladas en las modalidades descritas en los incisos tercero y quinto del artículo 33 de la ley N° 19.518, podrán ampliarse a acciones de evaluación y certificación de competencias laborales.

Artículo 33.- Los organismos técnicos intermedios para capacitación servirán de nexo entre las empresas y los Centros. Con el propósito de evitar la integración vertical entre los Centros y las OTIC, estas últimas no podrán destinar más del 15% de los fondos que administran a un solo Centro. Además los distintos Centros en que se distribuyan los fondos no podrán estar relacionados entre sí, de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la ley N° 18.045, de Mercado de Valores. El límite de cobro por parte de las OTIC por la intermediación en la certificación de competencias laborales no podrá exceder el 5% del costo de dicha certificación.

Los remanentes de las cuentas de capacitación y de reparto, que los organismos técnicos intermedios para capacitación mantienen por cada empresa, que se produjeren al final del ejercicio sí podrán ser usados para las actividades de evaluación y certificación de competencias laborales contempladas en esta ley.

Artículo 34.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo podrá establecer con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, acciones de evaluación y certificación de competencias laborales en las letras a), b), d) y e) del artículo 46 de la ley N° 19.518.

Además, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo podrá desarrollar con cargo al Fondo, programas tendientes a ejecutar acciones de evaluación y certificación de competencias laborales para beneficiarios de escasos recursos. Dichos programas deberán ser licitados y ejecutados por los Centros acreditados por la Comisión que crea la presente ley.

Artículo 35.- Para el financiamiento descrito en la letra b) del artículo 26 de la presente ley, se aplicará lo dispuesto en el Párrafo 4° .De la Capacitación y su Financiamiento. de la ley N° 19.518, salvo los artículos 31; 32; el inciso final del artículo 33; 34; 35; los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 36; 37; 38; los incisos primero y cuarto del artículo 39, y el inciso segundo del 43.

TÍTULO OCTAVO
DEL DEBER DE RESERVA Y CONFIDENCIALIDAD,
DE LOS ANTECEDENTES INVOLUCRADOS EN EL
PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

Artículo 36.- Los Centros autorizados para realizar la labor de certificación de competencias laborales, deberán mantener reserva y confidencialidad sobre todo tipo de antecedentes e información que requieran de los distintos procedimientos y estrategias de producción de las empresas, vinculados al proceso de certificación de competencias.

Asimismo, la Comisión y su Secretario Ejecutivo deberán mantener reserva de la información que requieran de los Centros de Certificación de Competencias, en relación a la información señalada en el inciso anterior, lo que se aplicará especialmente al manejo de los antecedentes de las personas naturales beneficiadas con los procesos de certificación.

Artículo 37.- En caso que uno o más Centros involucrados en los procesos de certificación de competencias laborales no guarden reserva o confidencialidad de los antecedentes relacionados con los procedimientos y estrategias de producción de las empresas objeto de dicha certificación, les será aplicable lo dispuesto en el artículo 24 de la presente ley.

Si quien incurriere en esta infracción fuese uno o más de los miembros integrantes de la Comisión, o su Secretario Ejecutivo, deberán ser removidos de su cargo, sin perjuicio de las demás responsabilidades que les pudiesen caber.

TÍTULO NOVENO
DE LAS MODIFICACIONES A LA LEY N° 19.518

Artículo 38.- Introdúcense en la ley N° 19.518, las siguientes modificaciones:

1) Agrégase en el artículo 21 el siguiente inciso cuarto nuevo:

"Cuando los organismos técnicos de capacitación dejaren de cumplir con alguno de los requisitos señalados en este artículo, cesará su inscripción en el Registro Nacional, perdiendo su calidad de organismos capacitadores."

2) Modifícase el artículo 22 de la siguiente manera:

a) Elimínanse en la letra a), las palabras "o estén procesadas", entre las expresiones "que hayan sido condenadas" y "por crimen o simple delito"; y las palabras "procesadas o" entre las expresiones "personas fallidas" y "condenadas por delitos".

b) Agrégase en el segundo párrafo de la letra a) del artículo 22, a continuación del punto y coma (;) que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente frase:

"Asimismo, cesará la inhabilidad cuando se acredite el cumplimiento de la pena;"

c) Intercálase en la letra c) del artículo 22, el siguiente párrafo segundo:

"La inhabilidad a que se refiere esta letra regirá por el plazo de cinco años, contado desde la fecha de la resolución de cancelación de la inscripción del organismo técnico de capacitación del que hayan sido administradores, directivos o gerentes."

3) Agrégase, en el artículo 35, el siguiente inciso segundo, pasando los actuales incisos segundo, tercero y cuarto, a ser tercero, cuarto y quinto, respectivamente:

"Todo curso propuesto en aquellas áreas específicas en que se cuenta con estándares acreditados por la Comisión de Certificación de Competencias Laborales, deberá estar basado en los estándares existentes y deberán ser adecuadamente modularizados para ser inscritos en el Registro Nacional de Cursos. Dicha exigencia será efectiva a partir de los

doce meses siguientes, contados desde la fecha de aprobación del estándar por parte de la citada Comisión y su duración dependerá de la vigencia que establezca para el estándar la misma. Sin perjuicio de lo anterior, aquellos cursos inscritos en el Registro Nacional de Cursos mantendrán la vigencia establecida al momento de su inscripción."

4) Modifícase el artículo 77, de la siguiente manera:

a) Elimínanse las letras a) y e), pasando las actuales letras b), c) y d), a ser a), b) y c), respectivamente, y la actual letra f), a ser d).

b) Agrégase la siguiente letra e), nueva:

"e) Por la promoción de servicios, productos, bienes u otros, distintos de capacitación, asociados al uso de la franquicia tributaria establecida en el artículo 36, ya sea directamente o a través de piezas publicitarias escritas, radiales, de televisión, informáticas o de los mensajes utilizados directamente por personas encargadas por el organismo capacitador como fuerza de ventas."

c) Intercálase el siguiente inciso segundo, pasando los actuales segundo y tercero a ser tercero y cuarto, respectivamente:

"Sin perjuicio de lo anterior, a las entidades que requieran de autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, para operar como escuelas de conductores, se les cancelará su inscripción en el Registro Nacional consignado en el artículo 19 de esta ley, cuando la escuela de conductores haya sido cancelada del Registro del Ministerio de Transportes, como medida de sanción. Lo anterior será sin perjuicio de las facultades del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo para cancelar su inscripción en el Registro por las infracciones a las normas del Estatuto."

TÍTULO FINAL

Artículo 39.- Los reglamentos necesarios para la ejecución de esta ley serán dictados a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y deberán ser firmados además por el Ministro de Hacienda. Asimismo, estos reglamentos serán consultados con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo primero.- La presente ley entrará en vigencia el primer día hábil del mes subsiguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

Artículo segundo.- Las certificaciones de competencias laborales emitidas hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley, en el marco de programas financiados total o parcialmente con recursos públicos provenientes de alguno de los Ministerios que forman parte de la Comisión o sus organismos dependientes, y desarrollados a través de procedimientos acordados por éstos y el sector productivo respectivo, tendrán, para todos los efectos legales, el mismo valor y vigencia que los certificados que emitan los Centros a que se refiere esta ley. Para estos efectos, la Comisión deberá incorporarlos al Registro Nacional de Certificaciones a que alude el artículo 25, N° 3, de la presente ley.

Asimismo, los estándares en los cuales se basaron las certificaciones señaladas en el inciso anterior, se respetarán, para todos los efectos legales, como unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión. Mantendrán esta calidad por un plazo de dos años, a contar de la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

Artículo tercero.- El mayor gasto fiscal que signifique esta ley desde su fecha de entrada en vigencia y hasta el día 31 de diciembre del año 2009, se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Durante dicho período no regirán las limitaciones de financiamiento y destino de recursos dispuestos en la letra a) del artículo 10 de la presente ley.

Artículo cuarto.- Para la primera designación de los miembros de la Comisión a que se refiere el artículo 5° de esta ley, aquellos miembros señalados en las letras b) y c), como también uno de los miembros indicados en la letra d) y uno de los señalados en la letra e), durarán un período de dos años en sus cargos. Los demás miembros durarán un período completo de cuatro años.

Habiéndose cumplido con lo establecido en el N° 1° del Artículo 93 de la Constitución Política de la República y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República.

Santiago, 6 de junio de 2008.- MICHELLE BACHELET JERIA, Presidenta de la República.- Osvaldo Andrade Lara, Ministro del Trabajo y Previsión Social.- Hugo Lavados Montes, Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción.- Andrés Velasco Brañes, Ministro de Hacienda.- Mónica Jiménez de la Jara, Ministra de Educación. Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atentamente a Ud., Mauricio Jélvez Maturana, Subsecretario del Trabajo.