



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Comisión del Sistema Nacional de Certificación de
Competencias Laborales - CHILEVALORA

Estudio de los Mecanismos de Financiamiento del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales – CHILEVALORA, y de la Certificación

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto 2018

Estudio realizado entre
Enero de 2018 y Agosto de 2018

DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González

JEFE DE PROYECTO

Pablo González

EQUIPO

Carlos Castro

Jimena Ramos

Benjamín Villena

Ximena Pizarro

Carmen Leyton

Alan Berezin

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Sergio Ibáñez

Jefe de Área de Estudios e Información

Lautaro Elgueta

Profesional de Unidad de Estudios

Carolina Salazar

Profesional de Unidad de Estudios

LICITACIÓN PÚBLICA N°

568963-11-LE17

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

A continuación, se presenta un resumen ejecutivo del “Estudio de los Mecanismos de Financiamiento del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales – CHILEVALORA, y de la Certificación” (ID 568963-11-LE17) que el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile realizó.

En este estudio se realizó una revisión y análisis documental que tuvo dos objetivos: entender el funcionamiento y los atributos del sistema, con especial énfasis en el financiamiento de la Comisión y de las certificaciones; y por otro lado, facilitar la estructuración de los instrumentos de levantamiento de información primaria (pautas semiestructuradas) utilizadas durante las entrevistas (discriminación entre variables abordadas y por indagar).

Los documentos revisados fueron:

- Instrumentos normativos (leyes, proyectos de ley, resoluciones, decretos y bases de licitación).
- Estudios realizados por ChileValora relevantes para el presente estudio.
- Reportes de CINTERFOR.
- Documentos para revisión comparada de casos internacionales. Los países analizados fueron:
 - Australia.
 - Costa Rica
 - México
 - Colombia.

Adicionalmente, se realizaron 25 entrevistas en profundidad focalizadas a actores claves que forman parte del sistema de evaluación y certificación de competencias laborales o que se relacionan con él, de modo de recolectar datos útiles que permitan estudiar y comprender las diferentes miradas existentes del funcionamiento de ChileValora y de los mecanismos de financiamiento de las certificaciones. Para el análisis de las entrevistas en profundidad se optó por el análisis de contenido.

Junto con lo anterior, se realizó un análisis cuantitativo a partir de la base de certificaciones aportada por ChileValora para describir las características de la oferta de financiamiento, cobertura geográfica, sectorial, y su focalización en distintos grupos demográficos de la población. El reporte de estos resultados se realizó a través de gráficos y cuadros descriptivos comentados, recalcando aquellos aspectos de mayor importancia.

Finalmente, se convocó un panel de expertos, de modo de testear y validar las propuestas de financiamiento diseñadas.

Análisis de casos internacionales

A continuación se profundizan algunos datos de interés para el estudio.

▪ Tipo de institución

Colombia, Costa Rica y México se caracterizan por contar con organismos públicos a cargo tanto de gestionar la capacitación de trabajadores, como de certificar capacitaciones formales y reconocer experiencias laborales previas. En el caso de Australia, no existe una institución única, y se encarga a las instituciones de educación el reconocimiento de experiencias previas, a partir de un marco de capacidades establecido por el Estado.

En términos institucionales, en Colombia SENA es una agencia del Ministerio del Trabajo, mientras que en Costa Rica el INA es una institución autónoma del Estado. Por otro lado, en México el Consejo

Nacional de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) es una entidad dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y en Australia, el marco regulatorio de AQF es guiado por el Departamento de Industrias, pero su gestión está a cargo del Departamento de Educación y Capacitación, a través de entidades como la Australian Skills Quality Authority (ASQA), que cuenta con jurisdicción sobre los territorios de Capital Australiana, Territorio del Norte y Nueva Gales del Sur.

- **Financiamiento (tipo y monto)**

Colombia: Al año 2018, el presupuesto de SENA fue de \$3.390.819.664.961 pesos colombianos. De éstos, 29.000.000.000 se orientaron a “Normalización y certificación de competencias laborales” (corresponde al 0,8%). Por otra parte, el 53% del presupuesto se orienta a “Capacitación a trabajadores desempleados”.

Costa Rica: Para el 2017, contaba con tres programas y los siguientes montos: el programa “Servicios de Capacitación y Formación Profesional” por un monto de ₡98.169,0 millones que representa un 78,0% del presupuesto para el 2017 y el “Programa Administrativo” que se asigna el monto restante del 22,0% por ₡28.148,6 millones del presupuesto para el 2017. Se estimó que el 83,9% provendría de contribuciones sociales, un 14,4% de financiamiento basal, y un 1,7% de ingresos no tributarios por venta de servicios.

México: En 2017 el ejercicio del gasto de CONOCER fue por 124.18 millones de pesos. Por otra parte, el promedio del periodo 2014-2017 es de 128.92 millones de pesos.

Australia: A través de los estándares definidos por el Australian Qualifications Framework (AQF), es posible convalidar experiencias laborales previas como certificaciones en instituciones educativas del país. Una de las entidades asociadas a este proceso es la Australian Skills Quality Authority, que en el periodo 2018-2019 cuenta con un presupuesto de AUS\$ 54.290.000 y una dotación de 184 funcionarios.

- **Marco normativo**

Costa Rica: INA es una entidad autónoma creada por la Ley N. 3.506 de 1965 y reformada por su Ley Orgánica N. 6.868 de 1983. Fue reformada en su financiamiento institucional por la Ley N. 7.983 del año 2000. Asimismo, la Ley 8.262 del año incorpora cambios a la Ley Orgánica del INA.

Colombia: El SENA realiza el Proceso de Evaluación y Certificación de las Competencias Laborales a través de las funciones otorgadas por el Decreto 933 del año 2003. Esto le permite regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales de los trabajadores.

México: A partir del año 2009, CONOCER opera a partir de un conjunto de Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL) denominadas Estándares de Competencia (EC), y que son desarrolladas por un Comité de Gestión por Competencia. A nivel normativo, estas normas representan una operacionalización del artículo 45 de la Ley General de Educación de 1993.

Australia: Aunque el Sistema de reconocimiento de capacidades laborales es anterior y cuenta con la participación de más instituciones, en el caso de la Australian Skills Quality Authority (ASQA) se trata de una entidad creada en julio de 2011 a través de la Ley Nacional de Regulación de la Educación y la Formación Profesional.

Diagnóstico

A partir del análisis de información levantada, el equipo a cargo del estudio realizó un diagnóstico respecto de los esquemas de financiamiento de la Comisión y de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.

Respecto del Valor de la institución y de los bienes públicos, se observa que la mayoría de los bienes y servicios que desarrolla ChileValora generan valor público, especialmente los perfiles levantados por los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL), el Catálogo Nacional de Perfiles, las rutas formativo laborales y la detección de brechas, las que permiten direccionar y evaluar las acciones de capacitación y nutrir el Marco de Cualificaciones, sobre el cual se puede articular los procesos de formación y capacitación de los trabajadores del país, particularmente de los que no disponen de títulos técnicos o profesionales.

No obstante, es relevante señalar que se observa una escasa cobertura del sistema (1,5 certificados cada mil ocupados), debido a que los actuales esquemas de financiamiento no están alineados con las disposiciones a pagar de los actores, trabajadores, cesantes, empleadores actuales o futuros.

Esta situación presenta un origen multicausal. Primero, las empresas no asocian la certificación de sus trabajadores a mejoras en sus procesos de contratación o en sus procesos productivos. En segundo término, el certificado constituye una amenaza para los empleadores actuales en términos de que éstos pueden generar mayores demandas salariales y fuga de trabajadores (rotación). Por último, la cultura empresarial chilena no observa el capital humano como un factor crítico para la productividad de las empresas, especialmente cuando se trata de trabajadores de bajo nivel de calificación o renta hacia donde está orientado principalmente el Sistema.

Un problema general del diseño del Sistema, materializado en la ley que lo originó, es que éste asume una demanda y disposición a pagar de parte del empleador actual que es, en realidad, muy baja. Adicionalmente, no se cuenta con evidencia clara del impacto de la certificación a través de estudios con adecuados estándares metodológicos, lo cual limita la posibilidad de incorporar en los mensajes de difusión hacia las empresas o los trabajadores promesas relativas a los potenciales efectos que la certificación genera.

En la **lógica actual de la operación** de ChileValora, se observa que los Programas de Certificación y Becas de Tercer Año están orientados y se focalizan mayoritariamente en grandes empresas (por economías de escala de los Centros de Evaluación a la hora de juntar demanda para facilitar el proceso de certificación). Sin embargo, muchas veces estas certificaciones se usan por parte de las empresas sólo para mejorar el clima laboral, acotándose el efecto del certificado a la esfera emocional o de dignificación del trabajador. En otros, en cambio, resulta ser un recurso útil para fidelizar trabajadores de baja calificación, disminuyendo, con ello, la rotación laboral en el comercio y, particularmente en retail (grandes tiendas). En otros sectores, como transporte marítimo, la certificación es mencionada como un mecanismo que contribuye a disminuir las tasas de accidentabilidad del trabajo, sin que existan mediciones sistemáticas al respecto, situación similar a lo constatado en el sector minero, en el que además la mencionan como un elemento a considerar al momento de promover operarios a puestos de supervisión. Estos últimos resultados, aunque han sido documentados y son interesantes, carecen de evaluaciones de impacto que permitan identificar y cuantificar el aporte específico de la certificación en dichas dimensiones de un modo comprensible para otros actores del mundo empresarial, de manera de sortear las dudas en torno de ella.

Asimismo, se verifican dificultades operativas en los procesos de certificación. Particularmente, existen retrasos en el levantamiento de demanda cuando los Centros asociados a un gremio particular no se adjudican las bolsas de UCL licitadas por SENCE. Adicionalmente, la ley 20.267 tiene

una serie de restricciones que dificultan la operación del proceso de certificación, tales como bajo presupuesto, inhabilidades para relatores y evaluadores, entre otras. Así, el bajo presupuesto público destinado a ChileValora no sólo puede afectar el adecuado desempeño de sus funciones, tanto en lo que respecta a cautelar la calidad de los estándares que se levantan, como la supervisión de los procesos de evaluación y certificación, sino que afectar indirectamente los precios del proceso de evaluación y certificación (los centros deben pagar por acreditarse, mantenerse en el sistema y por cada perfil cuando deciden ampliar su alcance), limitando el mercado de Centros de Evaluación (además de las inhabilidades que establece directamente en su cuerpo legal). Por último, no establece facultades claras en lo que respecta al registro de evaluadores y las sanciones que pueden aplicárseles.

En cuanto al **financiamiento**, gran parte de las dificultades que enfrenta ChileValora responde a un problema de diseño que concibió un Sistema a partir de la existencia de una demanda de empleadores que no se ha dado en la práctica. A partir del análisis de las bases de datos, se aprecia un bajo financiamiento privado de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, lo cual responde a: i) que los mecanismos de financiamiento están orientados a las empresas actuales, quienes tienen pocos incentivos para certificar a sus trabajadores; y, ii) el alto costo de los procesos de evaluación y certificación en comparación con la capacitación, en parte, asociado a la regulación e interacción de los Centros de Evaluación con ChileValora.

La **Franquicia Tributaria** (FT) ha recibido fundadas críticas por su focalización de facto, puesto que ha financiando mayoritariamente actividades de capacitación y certificación en empresas de gran tamaño, y trabajadores hombres de alto nivel educacional. Actualmente, también se encuentra cuestionada la pertinencia del gasto público realizado, existiendo un bajo uso de los recursos de Franquicia Tributaria en los trabajadores de las empresas aportantes (cuenta de primer año) cuando los recursos son traspasados a las OTIC para su intermediación.

La FT no contiene en su diseño actual incentivos para articular capacitación y certificación, fomentando la competencia por el uso de recursos entre una y otra, imponiendo artificialmente una sustitución entre éstas, cuando debiera propender hacia el uso conjunto de ambas, debido a su complementariedad natural.

Respecto a los **Subsidios** (PECCL y Becas) se establece que: i) falta foco y direccionamiento de la demanda, lo que genera atomización de iniciativas; ii) existen dificultades en el proceso de levantamiento de demanda, particularmente cuando los Centros asociados a los gremios no se adjudican las bolsas de UCL, generando retrasos; y, iii) que existen inhabilidades que limitan a los Centros vinculados a los OTIC, los que no pueden certificar a los asociados de éstas, por lo que algunos gremios no han constituido Centros. Además, se plantea que estos mecanismos de financiamiento presentan tiempos de ejecución más largos que la Franquicia Tributaria dada la existencia de burocracia en los procesos licitatorios de SENCE (cuello de botella) y el diseño del proceso de rendición, lo cual constituye uno de los factores que restringe el valor de los certificados. En el caso de Becas, la distribución de los remanentes entre capacitación y certificación responde a una decisión de SENCE, la cual puede ser discrecional y basarse en consideraciones políticas. Todo esto, grafica las dificultades de ChileValora al depender de SENCE en materia de financiamiento, tanto para su funcionamiento como para los procesos de evaluación y certificación.

A juicio del equipo a cargo del estudio, esta desfocalización responde a: i) una estrategia inicial del Sistema por aumentar la cobertura de certificados mediante la incorporación de grandes empresas a través de la entrega de becas de tercer año o de cupos en el Programa de Certificación de Competencias Laborales, para que éstas generen un efecto de demostración sobre la industria,

incluyendo a las empresas más pequeñas; y, ii) el propio modelo de negocio de los Centros que requieren incorporar economías de escala y realizar los procesos en las instalaciones de las empresas para rentabilizar su negocio.

En cuanto al **funcionamiento de la Comisión**, todos los entrevistados valoran y reconocen el trabajo que ésta realiza, indicando que es de calidad y excede las expectativas de los actores vinculados, considerando la capacidad instalada que tiene.

Al analizar los lineamientos que tiene la Comisión por Ley, se observa la falta de atribuciones de monitoreo y sanción a los Centros de Evaluación, lo que impide que se supervise el correcto funcionamiento de los procesos, considerando elementos como la tasa de aprobación promedio por evaluador (que permita identificar alertas que puedan impactar en el valor que se le otorga al certificado), cantidad de certificaciones realizadas y perfiles en las cuales se realizan, entre otras.

En la misma línea, se identifica que la dotación actual que tiene ChileValora no es suficiente para cumplir con todas las funciones que le asigna la ley, en especial a la hora de mirar críticamente el rol que desempeña como revisor de calidad/fiscalizador de los procesos de certificación o la revisión de los estándares de competencias laborales. A esto se agrega la inexistente presencia regional, que limita las posibilidades de aumentar las certificaciones en regiones.

Otra tarea relevante en un sistema de certificación, que hoy no es parte de las funciones de la Comisión, es la necesidad de difundir información sobre Evaluadores y Centros a partir del desempeño demostrado por éstos en el Sistema, mediante el acceso de los actores a información contenida en los registros de Evaluadores y Centros. Esto permite disminuir las asimetrías de información respecto de la calidad de estas entidades.

Al mirar el **esquema de financiamiento** de la Comisión (exigencia establecida en la ley de solventar el 51% de sus costos), se observa que éste es un impedimento para que pueda hacerse cargo adecuadamente de las funciones que tiene asignadas por Ley.

La limitación de recursos, se traduce en que la Comisión no logra cubrir sus costos, lo cual impacta negativamente en el funcionamiento y desarrollo del Sistema, pues limita el funcionamiento de los OSCL; afecta el mercado de los Centros de Evaluación por el cobro de aranceles y la imposición de barreras de salida que elevan el costo del proceso de certificación; limita la dotación de la comisión, lo que se traduce en que se restringen las actividades de revisión de estándares de competencias, supervisión de calidad de los procesos de evaluación y certificación, y fiscalización de las entidades, entre otros aspectos.

Otra limitante que es relevante mencionar, es que este mecanismo de financiamiento restringe las posibilidades de realizar estudios que permitan recoger evidencias que ayuden a demostrar el valor que tiene el proceso de certificación entre trabajadores y empresas.

Respecto a los OSCL, una de las principales dificultades levantadas a través de las entrevistas efectuadas a diversos actores y sobre las que existe cierto consenso, es que no poseen un funcionamiento estable; no están enfocados hacia labores de prospección e inteligencia de mercado; su conformación no siempre permite generar procesos idóneos de validación de los perfiles (estándares); y, dado que su institucionalidad está diseñada desde una perspectiva sectorial y no intersectorial, la validez de los estándares se ve limitada a sectores o subsectores específicos, reduciendo con ello el valor del certificado en términos de contribuir a la empleabilidad y movilidad de los trabajadores, particularmente cuando las funciones son válidas para varios sectores.

Respecto de los **Centros de Evaluación y Certificación**, se aprecia una baja oferta de Centros de Evaluación lo que responde a: i) que el mercado de las certificaciones tiene un carácter limitado y finito, a diferencia del mercado de capacitación; ii) existe un bajo interés de participar y una baja disposición a pagar por parte de los empleadores actuales, hacia los cuales están dirigidos los mecanismos de financiamiento; iii) los aranceles que la Comisión cobra a los Centros por diversos conceptos constituyen una barrera de entrada relevante, en tanto también se establecen barreras de salida, las que aumentan el riesgo para las potenciales entidades interesadas en participar en el Sistema; y, iv) dada la inhabilidad que existe entre la capacitación y la certificación presente en el Sistema, podría existir una baja oferta de evaluadores (personas naturales), así como la exigencia de mayores niveles de remuneración para realizar los procesos de evaluación por parte de los mismos.

El esquema de precio del proceso de evaluación por cada perfil depende del número de UCL que éstos contengan, lo cual no asume la existencia de costos fijos en el proceso de evaluación y certificación, generando que los Centros se focalicen en la certificación de perfiles que tengan al menos 3 UCL, lo cual les reporta una mayor rentabilidad. Esto explica la existencia de un número significativo de perfiles que no tienen ningún Centro de Evaluación acreditado para realizar los procesos de certificación y que por tanto no cuentan con certificaciones asociadas (330 perfiles de 813, lo que corresponde al 41% de éstos).

Otro elemento relevante es la necesidad de establecer un período de vigencia de los evaluadores en el Registro que tiene ChileValora, de modo que estos deban reacreditarse cada cierto tiempo demostrando que cuentan con la capacidad e idoneidad para seguir en el Sistema, evaluando su nivel de actualización en base a las potenciales modificaciones que puedan tener los requisitos para participar del mismo. A su vez, se considera que es una dificultad que dicho registro no sea público, porque aumenta las asimetrías de información.

Un elemento esencial que es necesario resolver a nivel del **“mercado de las certificaciones”**, es cómo se logra generar una masa crítica suficiente de certificaciones que sirva de “efecto de demostración” y haga conocido el Sistema y el valor del certificado para los distintos actores. La mayor difusión eleva el valor que tiene la certificación de competencias laborales en la medida que exista un estándar de calidad validado y creíble.

Para promover un aumento de certificaciones sustentable, es fundamental repensar los mecanismos de financiamiento, de modo que: i) incluyan a empresas pequeñas, cesantes y trabajadores por cuenta propia; ii) incentiven la articulación de formación/capacitación con certificación; y, iii) favorezca el crecimiento del mercado de Centros de Evaluación, analizando las inhabilidades presentes en el Sistema de modo de ampliar el mercado de Centros hacia el ámbito de formación (Universidades, CFT, IP) y gremios. Esto último constituye una forma de expandir el mercado de Centros usando la reputación que las entidades de formación y algunos gremios tienen ante las empresas y trabajadores, en el entendido que existe un potencial de crecimiento en regiones que tienen una limitada o escasa cobertura de CECCL.

Las estrategias orientadas a generar masa crítica de certificaciones arriesgan el valor del certificado ante los actores, en la medida que:

- Se han realizado en un contexto de nula articulación con el sistema de formación y capacitación.
- En ausencia de estudios de impacto, que demuestre que los certificados generen efectos para las empresas y trabajadores, acotándose implícitamente sus resultados a la esfera emocional o de dignificación del trabajador, lo que si bien es importante, limita la realización

de campañas comunicacionales que incentiven la certificación y generen un círculo virtuoso de masificación con aumento de valor público y privado.

- Alto nivel de aprobación que eventualmente genera bajo nivel informacional hacia empresas y mercado.
- Presencia de estándares segmentados en múltiples subsectores sin que exista una perspectiva integradora (falta visión intersectorial).
- Proceso largo de evaluación y certificación, particularmente aquellos que se financian mediante el Programa de subsidio o Becas OTIC, los que demoran meses desde que la demanda es levantada hasta que el trabajador se certifica, lo que se traduce en que la información contenida en el certificado sea poco oportuna para la toma de decisiones, reduciendo su valor ante los actores privados.

Propuestas para La comisión y el Proceso de Certificación

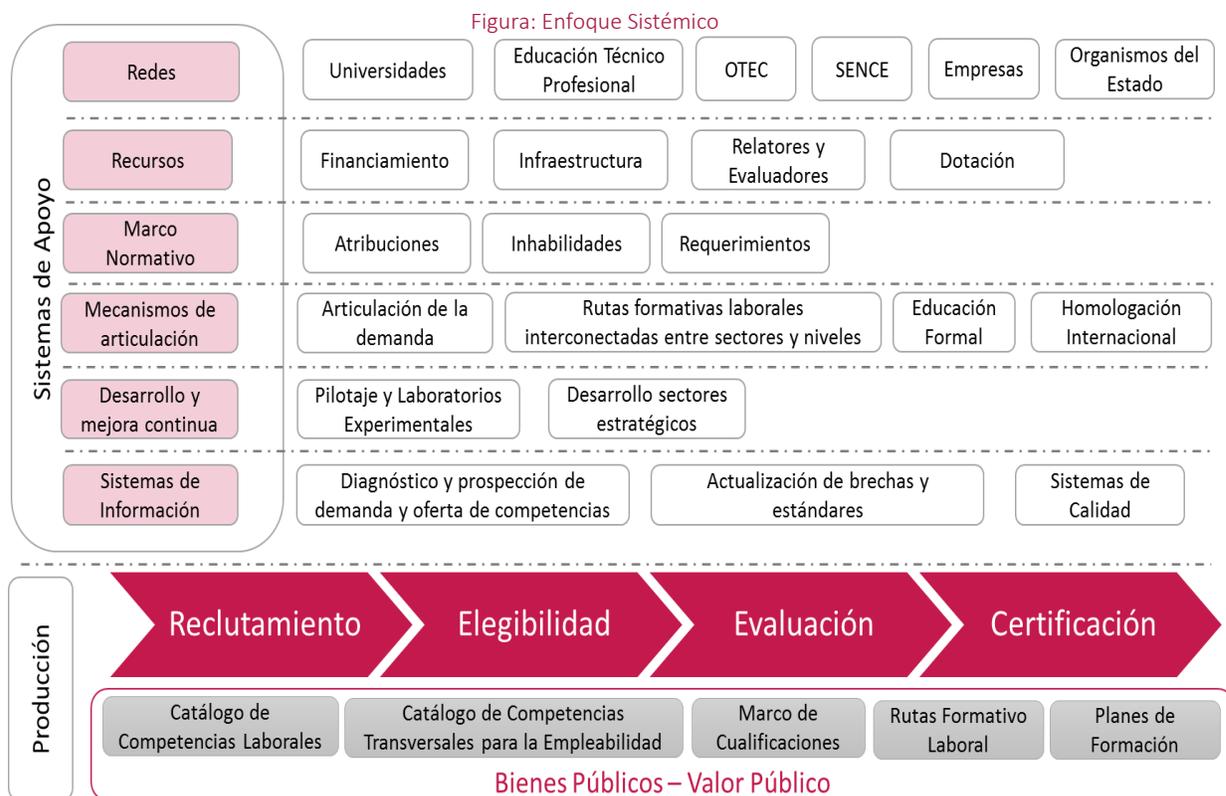
De acuerdo al diagnóstico levantado, y considerando el valor potencial que tiene la certificación de competencias laborales desde la perspectiva de las empresas, así como también de los trabajadores, es que se entregan propuestas que apuntan al mejoramiento del diseño y funcionamiento del Sistema, así como también al reenfoque de los actuales mecanismos de financiamiento y otros alternativos.

Enfoque sistémico

El sistema de certificación sirve como instrumento para múltiples fines y la consecución de estos fines se potencia en la medida que los sistemas diseñados para su producción se encuentran alineados estratégicamente. Por esto, es fundamental el encadenamiento estratégico de las políticas (económica, laboral, educacional, formación continua, certificación) y los sistemas que las implementan.

El primer elemento a considerar es que las competencias debiesen responder a la demanda de la economía a través del tiempo, por lo que la utilidad de un sistema de certificación de competencias (así como los de formación continua y educación) se potenciará si se inserta en una política de desarrollo de largo plazo, que intente precisar el tipo de perfiles, saberes y competencias que serán requeridos en el futuro con un grado suficiente de credibilidad o, al menos, a la identificación precisa de las necesidades y brechas en el presente. En un contexto en que tanto las competencias requeridas como las brechas de competencias están bien definidas, el sistema de certificación puede funcionar más eficientemente, especialmente si está coordinado adecuadamente con las políticas educacionales y laborales. Esta interdependencia no puede ser librada al azar, es decir, que las interacciones se acomoden automáticamente gracias a una mano invisible, sino que debe ser explícitamente diseñada y optimizada.

Se presenta una propuesta de arquitectura sistémica para optimizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación y Certificación, tal como lo muestra la figura.



Fuente: Elaboración Propia

La producción de valor del Sistema Nacional de Evaluación y Certificación debe ser entendida como un sistema complejo centrado en la certificación de competencias laborales de los trabajadores, lo que no implica que el único valor público generado sea la certificación, sino que se agregan los otros bienes públicos generados por ChileValora, que son insumos relevantes para la certificación, la capacitación y la educación técnica de nivel medio o superior.

La certificación es realizada por los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL). La fila de “producción” de la figura anterior, muestra que dicho proceso está conformado por cuatro etapas. En forma resumida, el primer paso es una convocatoria mediante la difusión en la que los centros destacan la oferta de perfiles e informan las ventajas de la certificación, los costos del proceso y los mecanismos de financiamiento disponibles, luego, se evalúa la elegibilidad de los candidatos. Posteriormente se realiza la evaluación y certificación, la cual consiste en determinar si trabajadores de cierto sector/subsector cumplen con el estándar que el mercado laboral establece para el ejercicio de una determinada ocupación u oficio, entregándose un certificado a aquellos que aprueban los criterios de desempeño asociados a cada una de las unidades de competencias incluidas en dicha ocupación. Cabe destacar que cada una de estas actividades de este proceso deberían ser sometidas a evaluación de manera de optimizarlo, ya que en ocasiones es lento, no obstante, incluye el proceso de levantamiento de la demanda de parte de los centros y el proceso de asignación de cupos a éstos, puesto que la evaluación en sí misma es un proceso breve.

Es importante notar que los CECCL no proveen un bien de mercado por el cual exista una demanda espontánea para satisfacer una necesidad de consumo, sino que es un bien creado institucionalmente para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales. Por esto, el valor de la certificación no solo depende, como en el caso de los bienes privados, de una regulación que

resguarde la libre competencia (legislación antimonopolio) y la calidad (legislación de protección a los consumidores), sino que depende del funcionamiento adecuado del proceso y de la coordinación de diversos sistemas de apoyo, que entregan más valor al certificado.

Propuestas de Financiamiento

Las principales propuestas de este estudio responden a la dimensión de recursos, específicamente a financiamiento.

Financiamiento de la Comisión ChileValora

Se recomienda que la **Comisión de ChileValora cuente con financiamiento 100% público** y que se evalúe un aumento presupuestario, lo cual implica la necesidad de incorporar un cambio a la Ley que la regula. Esta modificación apunta a cubrir el funcionamiento de la comisión, desde la perspectiva actual, así como también para robustecer y/o ampliar sus atribuciones, de modo que:

- ChileValora pueda ampliar su dotación en base al análisis de las funciones que le encomienda la Ley.
- Se incorpore una función reguladora y que vele por el funcionamiento de los OSCL para resguardar el valor público de los certificados emitidos por el Sistema. Esta función implica una ampliación de las facultades actuales de la comisión para mejorar la calidad, pertinencia e intersectorialidad de los perfiles levantados por los distintos sectores productivos.
- ChileValora participe, coordinadamente con otros actores, en la conformación de un sistema general de formación para el trabajo que permita vincular Certificación Laboral, Capacitación y Formación Técnico-Profesional, aprovechando la natural y deseable complementariedad entre estos componentes (Mecanismos de articulación).

Considerando que un cambio en la Ley que regula a ChileValora es una medida que tomará tiempo, y por lo tanto es de largo plazo, se sugiere que se negocie un cambio en la glosa 08 de 15.01.01.24.03.261, de modo que en el corto plazo se flexibilicen las condiciones de cofinanciamiento.

Financiamiento del Proceso de Evaluación y Certificación

En términos generales se propone la estructuración de financiamiento de acuerdo a la siguiente.

Figura: Esquema de Financiamiento

Financiamiento Público	0 a 10 UTM	10 a 25 UTM	25 a 50 UTM	>50 UTM
Capacitación basada en Competencias Laborales	A u m e n t a	Disminuye		
Capacitación y Certificación basada en Competencias Laborales				20%
Certificación basada en Competencias Laborales		100%		

Fuente: Elaboración Propia

La figura anterior plantea tramos de cofinanciamiento en base a un esquema que articule las acciones de capacitación y certificación, incentivando aquellas: i) que culminan con un certificado para el trabajador; y, ii) que se orienten a trabajadores de baja renta.

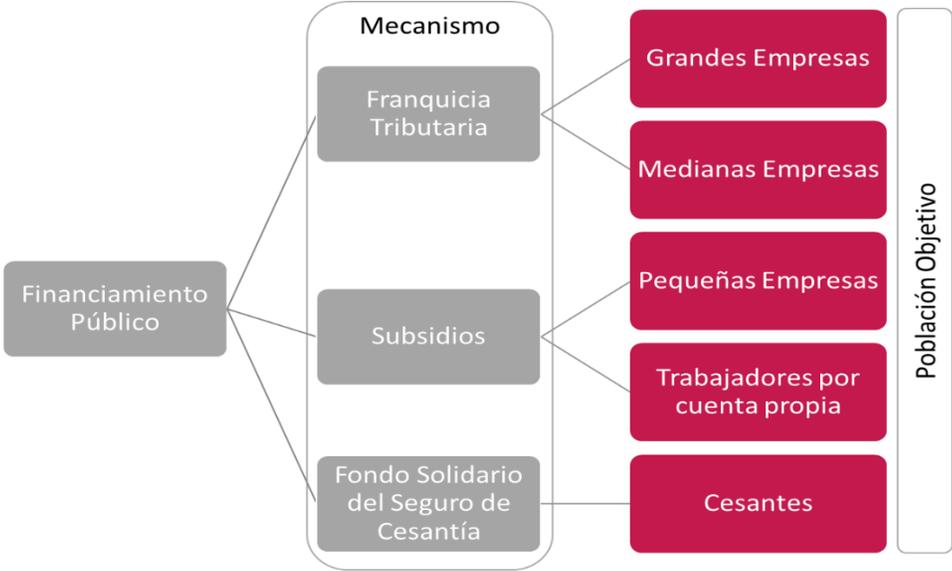
En este contexto, habría tres escenarios diferenciados de financiamiento: i) aquel que sólo incorpora capacitación basada en unidades de competencias laborales; ii) aquel que considera acciones de evaluación y certificación en esquemas articulados con procesos de capacitación; y iii) aquel que considera solo acciones de evaluación y certificación. Se propone no realizar diferenciaciones a nivel de incentivos entre los que sólo certifican de los que articulan acciones de capacitación y certificación, puesto que no todos los trabajadores poseen brechas de formación para alcanzar la competencia laboral, desincentivando con ello la realización de capacitaciones redundantes y aumentando la eficiencia del gasto público. Esto debiese fomentar efectivamente el desarrollo del capital humano del país, así como entregar herramientas a trabajadores y empresas para que eleven sus niveles y estándares de productividad en base a un Marco Nacional de Cualificaciones validado por los sectores productivos, el ámbito laboral y el Estado.

Además, se propone permitir el aporte de trabajadores para cofinanciar acciones sólo cuando éstas incorporen procesos de evaluación y certificación (nivel 2) con un tope máximo de 10%. Esta recomendación se funda en el valor potencial que tiene el certificado para el trabajador y la posibilidad de que este incida, vía negociación con el empleador, para optar a procesos que culminen con un certificado de competencias laborales.

Los porcentajes de financiamiento público que determine la legislación o reglamentos correspondientes según el tipo de acción (certificación, capacitación, o ambas) y renta del trabajador, deberían fundamentarse en estudios que permitan estimar el volumen de acciones de capacitación y certificación a realizarse.

El financiamiento público de la certificación dependerá del tipo de trabajador:

Figura: Financiamiento según tipo de trabajador



Fuente: Elaboración Propia

A continuación, se detallan los mecanismos de financiamiento público – y los cambios propuestos para cada caso - utilizados para la certificación de trabajadores, de acuerdo la figura anterior.

Franquicia Tributaria

Las propuestas para la Franquicia Tributaria son:

- La Ley establece para la certificación un copago privado en todos los tramos de renta de los trabajadores (al menos de un 10%), mientras que la capacitación considera el 100% de financiamiento público para los trabajadores con salarios inferiores a 25 UTM. Por lo que una primera modificación sería financiar el 100% del gasto conducente a la obtención de un certificado por parte de trabajadores de baja renta, esto en el marco del alto valor público que esto trae aparejado en términos del aumento de la empleabilidad, movilidad laboral y promoción social de trabajadores de baja calificación.
- Franquiciar sólo los recursos que las empresas gasten efectivamente en acciones de capacitación y/o certificación para sus trabajadores durante el año tributario, lo que correspondería a las cuentas de primer año en el caso de los recursos intermediados a través de un OTIC¹. Esto incentivaría a las empresas a racionalizar los gastos que realicen en materia de capacitación y certificación, optimizando su uso e incorporando mayores incentivos para que las empresas se constituyan en un actor que custodie la calidad y pertinencia de los servicios recibidos, así como para que exijan a las OTIC una mayor calidad en el servicio de intermediación realizado. Todo ello, además, generaría un aumento de recursos públicos (una disminución de la reducción de impuestos) en la medida que los remanentes de las cuentas de primer año, que actualmente se destinan a becas de mandato, y de tercer año, volverían a las arcas fiscales.
- Cambiar el esquema de pago de la certificación de acuerdo al Valor Proceso (certificación) y Valor Hora (capacitación) que se base en estudios de costos de procesos de capacitación y certificación realizados con independencia y que considere: i) factor de ajuste en base a la complejidad del perfil; y ii) un valor base, que considere los costos fijos, y otro variable, en función del número de UCL de los perfiles. Esta propuesta se fundamenta en el hecho de que existen costos fijos importantes en la realización del proceso de evaluación y que el número de UCL de los perfiles introduce costos variables en dicho proceso. Esta modificación ayudaría a que los Centros tengan interés en impartir perfiles de menos de tres UCL. Adicionalmente, como una medida a largo plazo, el valor proceso podría considerar otros factores como el impacto de los perfiles en el empleo, en la contribución a la apertura y/o desarrollo de nuevos mercados laborales, o bien dirigidos a poblaciones específicas, como por ejemplo pueblos originarios. Éstas sugerencias pueden evaluarse dentro de la dimensión “desarrollo y mejora continua”.
- Instaurar un porcentaje máximo único por concepto de intermediación por parte de las OTIC que se calcule en base a las acciones de capacitación y certificación efectivamente realizadas para los trabajadores de las empresas aportantes. Este tope debiese ser inferior al establecido en la actualidad para las acciones de capacitación, aunque, en el nuevo esquema propuesto, las empresas debiesen tener incentivos a negociar porcentajes de intermediación acorde al valor entregado por las OTIC en este proceso en términos de calidad y pertinencia de las acciones intermediadas.

Subsidios

El mecanismo de financiamiento para la certificación de trabajadores de pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia debería ser subsidios.

La primera recomendación es que los programas de subsidio, especialmente el Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (PECCL) se destine, por norma, a trabajadores

¹ Respecto a la Franquicia Tributaria, algunos entrevistados plantean que sólo los recursos de primer año deberían ser franquiciables. Ver cita número 7 en sección Anexos.

de pequeñas empresas, trabajadores independientes y por cuenta propia, y con baja renta, pero que no sean parte de una gran y mediana empresa.

Considerando la modificación a la Franquicia Tributaria propuesta, las Becas de Tercer Año ya no existirían como mecanismos de financiamiento. En su lugar, se propone la creación de un Fondo a partir de los remanentes actualmente existentes en las cuentas de segundo y tercer año disponibles en las OTIC, a partir del cual se podría aprovisionar: i) los remanentes de los recursos de las empresas que utilizan la Franquicia, lo que no aumenta el gasto público en relación al escenario actual; o, ii) aprovisionar un porcentaje del 1% de la planilla anual de remuneraciones de las empresas que no utilizan la Franquicia en el año tributario anterior.

En el periodo de transición hacia la modificación legal o en el caso que ésta no tenga viabilidad jurídica o política, se propone como propuesta alternativa que los remanentes de las cuentas de tercer año se incorporen al presupuesto de SENCE, a partir del cual se financien las acciones de capacitación y certificación de poblaciones objetivo que actualmente no acceden a recursos para solventar estas acciones como son las empresas pequeñas.

Fondo Solidario del Seguro de Cesantía

El mecanismo de financiamiento para la certificación de trabajadores cesantes debería ser el Fondo solidario del seguro de cesantía.

De acuerdo a lo indicado en el Diagnóstico, se propone extender el uso del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía para procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, lo cual cubriría la necesidad de incorporar vías de financiamiento orientadas a poblaciones desocupadas, en base al potencial valor del certificado en el aumento de la empleabilidad.

Como el concepto de apresto laboral es amplio, se plantea la necesidad de analizar la posibilidad de que se puedan cargar al Fondo Solidario becas de certificación y/o programas de capacitación que incluyan evaluación y certificación de competencias laborales, sin que ello implique la necesidad de introducir un cambio a la Ley. Según el juicio de expertos, a partir de la modificación realizada a la ley en el año 2009, es factible incorporar acciones de certificación para ser financiadas a través de las Becas del Fondo Solidario ejecutado por SENCE, sin que ello requiera de una modificación legal.

Complementariamente, se propone realizar en base a los recursos del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía, estrategias que se enfoquen en el “ciclo largo” del proceso de desvinculación de los trabajadores desde sus empresas (con anterioridad a los finiquitos) que contemplen acciones de reconversión y certificación que les permita a los potenciales desocupados contar con mayores herramientas para mejorar sus niveles de empleabilidad, y de esta forma, reducir los tiempos de desocupación. Para evitar acciones oportunistas, es importante que las empresas demuestren que están en un proceso de reconversión o quiebra que generará la desvinculación total o parcial de trabajadores.

Otras propuestas

De manera complementaria a las propuestas de financiamiento, se realizaron propuestas para:

- Desarrollar el sistema de certificación en mercados estratégicos para el país, donde la calidad es fundamental. Cabe destacar que estas medidas ayudan a generar “masa crítica” sin vulnerar el valor del certificado. Específicamente, se propone certificar a i) los proveedores del Estado, ii) los funcionarios públicos y iii) generar convenios con programas públicos de capacitación.

- Diseño de intervenciones: propone generar una estrategia de corto plazo, financiada vía Ley de Presupuestos para la generación de programas pilotos que testeen diversos esquemas de financiamiento para ampliar la cobertura de certificaciones, en el marco del diseño de esquemas de intervención que incorporen: i) articulación entre capacitación basada en competencias laborales (CL) y certificación en base a Marco Nacional de Cualificaciones (MNC); ii) capacitación basada en CL; y, iii) evaluación y certificación CL. Éstos estarían enfocados en: i) empresas pequeñas; ii) trabajadores ocupados; iii) desocupados; y, iv) egresados de la educación técnica profesional (media o superior).
- Ampliar las atribuciones de la Comisión respecto de evaluadores, centros, y OSCL.

Cabe destacar que se realizaron otras propuestas referentes al mercado de la certificación, las cuales se pueden revisar en detalle en el cuerpo del informe.