



Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales.

Avances, desafíos y recomendaciones de política

Graciana Rucci

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Unidad de Mercados
Laborales (SCL-LMK)

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-155

Julio 2010

Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales.

Avances, desafíos y recomendaciones de política

Graciana Rucci



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Graciana Rucci, gracianar@iadb.org

Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales.

Avances, desafíos y recomendaciones de política*

Unidad de Mercados Laborales
Banco Interamericano de Desarrollo

Julio 2010

*Esta nota fue preparada por la Unidad de Mercados Laborales del BID a partir de los estudios realizados por Jossie Escárate, Ramón Castillo, Christine Ward, Natalia Cuddy y Tom Leney. Agradecemos la excelente asistencia de investigación de Susana Carpio, los aportes de especialistas del tema en Chile durante la preparación de este trabajo, y los comentarios de Verónica Alaimo, Carola Campero, Juan Manuel Castro, Fernando Coloma, Ximena Concha, Roberto Flores, Cristóbal Huneeuotecs, Mauricio Jélvez, Delfina Ode, Carmen Pagés, Claudio Reyes, Consuelo Ricart, Luis Felipe Sáenz, Claudia Serrano, Marcos Singer, Ricardo Solari, Juan Pablo Valenzuela y de los participantes de los seminarios de la Unidad de Mercados Laborales. Enviar comentarios a Graciana Rucci a gracianar@iadb.org Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Contenido

1. Justificación
2. Breve reseña conceptual
3. Evidencia internacional
4. Diagnóstico del sistema de capacitación laboral de Chile
5. El sistema de formación continua basado en competencias laborales

Avances y desafíos

¿Cómo se integran el SENCE y la capacitación laboral en este contexto?

6. Opciones y recomendaciones de política
7. La experiencia del Banco

La experiencia del Banco en Chile

Referencias

Anexo 1: Evidencia internacional

Anexo 2: Detalle de algunas de las opciones propuestas

Resumen

No obstante el notable desarrollo económico que se ha evidenciado en Chile durante las últimas décadas, persiste el reto de lograr crecimiento con empleo. En tal sentido, existe consenso acerca de que Chile debe seguir invirtiendo en acumulación de capital humano y productividad para alcanzar estándares de vida de país desarrollado. Las necesidades cambiantes del mercado y las exigencias de mejora permanente de la productividad requieren la adecuación continua de las capacidades de la mano de obra, de forma tal que el trabajador progrese en su carrera laboral y sea más productivo. Asimismo, resulta fundamental que estas intervenciones se articulen a partir de la demanda del mercado.

Un sistema de formación permanente basado en competencias laborales responde a dichos requisitos. En este contexto, el sistema de capacitación laboral es el elemento que posibilita el cierre de brechas entre las competencias necesarias para obtener una certificación y aquellas que efectivamente tiene un trabajador que se somete a un proceso de evaluación.

Durante los diez últimos años, Chile ha venido realizando importantes esfuerzos por instaurar un sistema de formación que responda a los requerimientos del sector productivo y mejore el bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, y no obstante los avances significativos logrados, todavía quedan pendientes grandes desafíos de distinta índole.

En la práctica, aún no se ha prefigurado el diseño operativo y de financiamiento del sistema, como tampoco se ha invertido en la ingeniería de transición y/o se han hecho los arreglos necesarios para poder adaptar el sistema actual al deseado. En el caso particular de la capacitación laboral, existe un espacio amplio para mejorar su funcionamiento y alinearlos con una lógica de formación permanente basada en competencias laborales tanto a nivel de instrumentos para atenuar las fallas de mercado como de mecanismos para mejorar las falencias del Estado.

1. Justificación

No obstante el notable desarrollo económico que se ha evidenciado en Chile durante las últimas décadas, persiste el reto de lograr crecimiento con empleo. En tal sentido, existe consenso acerca de que el país debe seguir invirtiendo en acumulación de capital humano y productividad para alcanzar estándares de vida de país desarrollado (OECD, 2010). Si bien el nivel de educación ha mejorado significativamente, el correspondiente a capital humano ocupa una de las posiciones más bajas en la tabla de factores que conforman el índice de competitividad global del país y está por debajo de las de los países de la OCDE¹.

El mercado de capacitación laboral es un mercado derivado del de trabajo y complementario al mismo, cuyo objetivo es contribuir al cierre de las brechas actuales o potenciales entre la productividad requerida y la productividad real del trabajador. A su vez, este mercado adolece de fallas importantes que impiden una asignación eficiente de los recursos: los niveles de provisión de capacitación son socialmente sub-óptimos y se afecta la operación del mercado de trabajo.

La intervención estatal destinada a corregir estas fallas tiene un impacto directo en aspectos de la productividad y del fomento de la actividad productiva del país, al ser el capital humano uno de los factores determinantes en el desarrollo del potencial de una economía en el contexto de la globalización. En ese sentido, la acción del Estado en el mercado del trabajo complementa el esfuerzo del sector privado por integrarse y adaptarse a mercados cada vez más competitivos.

Sin embargo, son justamente las necesidades cambiantes del mercado y las exigencias de mejora permanente de la productividad lo que revela la insuficiencia del sistema de capacitación laboral tradicional basado en intervenciones aisladas. Hoy en día se requiere adecuar continuamente las capacidades de la mano de obra de forma tal que el trabajador progrese en su carrera laboral y

¹La educación superior y el entrenamiento ocupan la última posición en la tabla de factores que componen el índice de competitividad (World Economic Forum, 2009). Entre tanto, la proporción de empleados que reciben capacitación es del 33% para Chile y del 43% para el promedio de países de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en empresas con más de diez trabajadores (Eurostat, 2005 y Ministerio de Trabajo y Previsión Social-Secretaría de Previsión Social, 2006). La tasa de matrícula en educación secundaria es del 85,25% para Chile y del 89,9% en promedio para los países de la OCDE entre 2004 y 2007 (UNESCO, 2004-2007). Asimismo, la tasa de matrícula en educación técnica-vocacional como proporción de la de educación secundaria es del 38,27% para Chile y del 50,74% en promedio para los países de la OCDE entre 2004 y 2007 (UNESCO, 2004-2007).

sea más productivo. En tal sentido, resulta fundamental que dichas intervenciones se articulen a partir de la demanda del mercado y/o de las prioridades del Estado.

Los sistemas de formación continua basados en competencias laborales (SFCBCL) responden a dichos requisitos. Por competencias laborales se entienden los conocimientos, actitudes y destrezas que las personas adquieren para desempeñar las actividades que conforman una función laboral, a partir de estándares definidos en aquellos sectores productivos donde los particulares estén interesados en desarrollarlos.

Este tipo de sistema parte de dos premisas básicas: (i) la actualización continua de la oferta de trabajo según los requerimientos de la demanda, y (ii) la construcción de itinerarios laborales flexibles a lo largo del tiempo en los cuales se articulen procesos formativos activamente vinculados al mercado del trabajo.

Los SFCBCL abarcan tres etapas: (i) *evaluación*, es decir, el diagnóstico de las competencias y los aprendizajes, independientemente de su origen, lo cual involucra la formulación de un itinerario de cierre de brechas; (ii) *cierre de brechas*, que incluye la capacitación específica o la experiencia laboral como complemento; y (iii) *certificación*, que representa el reconocimiento formal de las competencias y por lo tanto debe tener aceptación tanto del mercado laboral como del sistema de educación técnica superior y profesional.

Así pues, el sistema de capacitación laboral es uno de los componentes básicos de los SFCBCL. Al estar fundamentada en competencias laborales, la capacitación es la fase donde se produce el cierre de brechas entre las competencias necesarias para una certificación y aquellas que efectivamente posee un trabajador que fue evaluado. Justamente por esta razón, el diseño e implementación de acciones de capacitación dirigidas a adquirir competencias laborales alinea el sistema de capacitación laboral con el sistema de formación permanente.

La integración de la capacitación laboral en un SFCBCL potenciaría el impacto de la política pública, ya que se orienta a generar las condiciones que aseguren y mejoren las oportunidades de empleo para todas las personas que están en la fuerza laboral, promoviendo el desarrollo de su

capital humano y dotándolas de mayores capacidades, habilidades y destrezas que les permitan ser más productivas a lo largo del tiempo.

Fundada en el principio de la acción subsidiaria del Estado respecto de la operación de los mercados, la política de capacitación laboral del Estado chileno tiene más de 30 años. Su objetivo original era el de promover la capacitación laboral vía incentivos económicos para las empresas con el propósito de que la demandaran, lo cual produciría el surgimiento de una oferta. El grupo destinatario de la política pública estaba constituido por los trabajadores ya ocupados y por las empresas donde laboraban. El Estado producía dichos incentivos y velaba por el buen uso de los recursos públicos destinados a ello, pero sin intervenir en la orientación del sistema y/o en las decisiones de las empresas frente a un mercado cuyo desarrollo se buscaba potenciar.

Sin embargo, Chile y su política pública han cambiado profundamente a lo largo de los años. El Estado ha ido reinterpretado activamente esa función subsidiaria en materia de fomento y dirección del desarrollo económico y productivo del país. Actualmente el chileno es un Estado que insta al sector privado a establecer prioridades estratégicas y que fomenta el desarrollo de los sectores más dinámicos o con potencial (clústeres), cuya visión sistémica le permite coordinar y articular los distintos subsistemas sociales para hacerlos funcionales. En este esfuerzo de dinamización del sector económico y de desarrollo de mercados y sectores productivos específicos, el Estado debe repensar también la forma en que está invirtiendo sus recursos en el mercado del trabajo y afines, como son los de capacitación laboral y educación.

Es en esta perspectiva donde se enmarca la instauración de un SFCBCL en el país, lo cual requiere redefinir la función que desempeña el sistema de capacitación laboral, identificar claramente las fallas existentes en las intervenciones públicas e imponer profundos retos al sistema de capacitación para que se pueda desarrollar, adaptar y articular al modelo que se propone.

En consonancia con esta visión se han hecho esfuerzos por orientar las políticas del Estado chileno en estos ámbitos y por desarrollar programas e instrumentos que plasmen de manera complementaria la intervención en el mercado del trabajo y la capacitación laboral (Escárate *et*

al., 2006). El país inició la instauración de un SFCBC hace diez años. En su componente de certificación de competencias laborales, en 1999 se iniciaron las primeras experiencias piloto desde el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ejecutadas por la Fundación Chile con financiamiento del FOMIN/BID. Posteriormente, en 2002 se implementó el Programa Chile Califica (2008), y en 2008 se aprobó la ley que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCL). Por último, en 2009 se puso en marcha la Comisión creada para la articulación del SNCCL.

No obstante los avances registrados, el sistema se encuentra en una etapa incipiente y se requieren esfuerzos de adaptación, articulación y de creación de institucionalidad, así como ajustes en sus instrumentos y programas para lograr el objetivo de consolidar un sistema nacional que efectivamente logre la instauración y funcionamiento de un SFCBCL y de un subsistema de capacitación laboral alineado con aquel.

Con el presente documento se intenta contribuir a la identificación de desafíos y a la exploración de opciones de política para adaptar el sistema de capacitación a la lógica de la formación continua basada en competencias laborales, con el fin de establecer un sistema que realmente contribuya a la acumulación de capital humano para el trabajo y la productividad. A continuación se resumen las principales fallas de mercado y la evidencia internacional sobre los sistemas de formación continua basados en competencias laborales. Posteriormente se analizan el mercado de la capacitación laboral en Chile, las políticas y actividades actuales relativas al sistema de formación permanente y certificación de competencias, la vinculación con la capacitación laboral y los principales desafíos. Finalmente se ofrecen opciones y recomendaciones de política.

2. Breve reseña conceptual

Las principales fallas existentes en el mercado de la capacitación laboral en general, y en el chileno en particular, afectarán significativamente el diseño e implementación de instrumentos de política pública orientados a promover la acumulación de capital humano apropiado. Desde este marco deberán orientarse los esquemas de financiamiento y provisión, los mecanismos de

incentivos y el papel del Estado. En tal sentido, el análisis del caso chileno a la luz de las fallas que se describen someramente a continuación contribuirá a evaluar el funcionamiento de los actuales instrumentos del Estado, a ajustarlos y a generar opciones de política.

Contratos incompletos. No permiten especificar las condiciones necesarias para solucionar los problemas de apropiabilidad de beneficios y financiamiento de la capacitación entre trabajador y empleador. Este problema es particularmente significativo en el caso de la capacitación básica y transversal: el empleador carece de incentivos para financiarla por el riesgo de que el trabajador cambie de empleo luego de capacitarse.

Imperfecciones en el mercado de capitales. Limitan el acceso a crédito para las personas que quieran invertir en capital humano. Este problema es más evidente en la capacitación general, dado que es usualmente más difícil para un trabajador conseguir el cofinanciamiento necesario para obtenerla².

Asimetrías e insuficiencia de información. Éstas afectan al trabajador, a la empresa y a los proveedores de capacitación en su conocimiento sobre los beneficios que ésta reporta, las competencias que el mercado demanda, las competencias reales de un trabajador y la heterogeneidad del producto (capacitación), entre otras cosas. Dichas limitaciones no sólo desincentivan la demanda de capacitación sino que también contribuyen a que la oferta sea escasa y de baja calidad. Este tipo de falla afectará particularmente a los trabajadores menos educados y calificados, a las empresas de menor tamaño y a los oferentes pequeños de capacitación ya que tienen menores posibilidades de subsanar dichas asimetrías e insuficiencia de información.

En principio, la participación tripartita (Estado, empleador y trabajador) en el financiamiento dependerá de la identificación del grado de apropiabilidad de cada una de las partes (incentivos) y de las prioridades del Estado en cuanto a solventar las externalidades negativas provocadas por dichas fallas. Por ejemplo, desde el punto de vista de la empresa, esta última tendría incentivos para financiar aquella inversión de cuyos beneficios se vaya a apropiar (capacitación específica)

² Por ejemplo, en el caso de la educación superior, en Chile existe el crédito con aval del Estado.

y no necesitaría que el Estado la subsidiara. Para el caso de las competencias básicas o transversales, podrían implementarse instrumentos de cofinanciación Estado-trabajador, mientras que para el caso de los desempleados se justificaría la financiación total por parte del Estado (por ejemplo, bonos totales o parciales de capacitación o compra de capacitación por parte del Estado para determinados grupos vulnerables). Además, podrían establecerse mecanismos adicionales que induzcan a incrementar la formación de individuos o a apalancar la capacitación para empresas pequeñas y medianas y/o para los trabajadores menos calificados, especialmente tratándose de aquellas habilidades de las que no se apropiará la empresa en particular y que de otra forma serían menos eficientes y socialmente eficaces.

La disponibilidad de instrumentos de acceso a crédito para aquellos con menores posibilidades económicas aumentaría las oportunidades de los diferentes actores del mercado (trabajadores, oferentes de capacitación, pequeñas y medianas empresas) de obtener capacitación para la cual tendrían incentivos si contaran con los recursos necesarios. Por último, se podrían diseñar diferentes opciones para atenuar las asimetrías e insuficiencia de información, teniendo en cuenta dónde se originan y quién se beneficiaría. La oferta no tiene que ser necesariamente pública, incluso si el Estado interviene en el mercado y financia capacitación; puede ser privada y competitiva, con un rol fuerte del mismo en cuanto a garantizar calidad y pertinencia (lo cual además subsanaría importantes falencias informativas), o bien mixta, con sólidos sistemas de inspección y monitoreo.

Cuando la capacitación laboral se enmarca en un SFCBCL, es de esperar que las fallas mencionadas se multipliquen, dado que éstas se evidencian no sólo en el subsistema de cierre de brechas (fase de capacitación laboral) sino también en los procesos de evaluación de competencias y de certificación de las capacidades adquiridas. Los incentivos que puedan tener las empresas y los trabajadores para financiar evaluación y certificación, y los posibles subsidios o créditos subsecuentes, también deberían resultar en esquemas de cofinanciamiento tripartito. En general, el primer interesado en medir sus capacidades y certificar su progreso sería el trabajador (o el gremio del sector). La empresa, por su parte, podría apropiarse de algunos de los beneficios de la evaluación –sobre todo si invierte en capacitación--, y en menor medida de los de la certificación. De ese modo el Estado podría, por ejemplo, cofinanciar la certificación con el

gremio del sector y la evaluación con el trabajador y la empresa. Ahora, la participación del Estado en el cofinanciamiento disminuiría en aquellos casos en que los trabajadores tengan la posibilidad de pagar o de tomar crédito para cubrir los costos de la evaluación y la certificación. En cambio, en el caso de los desempleados el Estado subsidiaría plenamente su evaluación y certificación como parte de los beneficios de protección al desempleo. En este sistema también se podrían diseñar diferentes tipos de instrumentos (subsidios, bonos, franquicias) y limitar el financiamiento del Estado al ámbito de las competencias laborales certificadas. Paralelamente, los servicios de evaluación y la certificación podrían adquirirse de proveedores privados o de un esquema mixto donde el Estado garantice su calidad y pertinencia.

3. Evidencia internacional

La evidencia internacional muestra que no hay un modelo ideal y/o único de SFCBCL, y que la ingeniería de los mecanismos e instrumentos dependerá también de las prioridades del país, de su idiosincrasia y de la estructura del mercado laboral (por ejemplo, su marco legislativo). Asimismo, confirma claramente la importancia de la participación sostenida de los actores sociales (empleadores y trabajadores principalmente), y de la alineación e integración permanente de la educación y la capacitación para el desarrollo y el funcionamiento de un SFCBCL donde la calidad y pertinencia sean prioritarias. En otras palabras, la evidencia internacional muestra que en los casos exitosos, el Estado, el sector productivo y los trabajadores se articulan para diseñar instrumentos y poner en marcha mecanismos adecuados que promuevan la formación continua con enfoque de competencias laborales, y además presentan sólidos mecanismos de control de calidad (Cuddy *et al.*, 2010). (Véase el Anexo 1).

El sistema austríaco. Éste se basa en un alto nivel de diálogo social y en un sólido compromiso de los diferentes grupos. Pese a la poca competencia entre proveedores de educación técnica y capacitación, existe un fuerte énfasis en la educación vocacional inicial y entrenamiento, y una amplia diversidad de modos de aprender e itinerarios formativo-laborales. El sector educativo y los empleadores perciben el sistema como mutuamente beneficioso, dado que las escuelas y colegios técnicos ofrecen también entrenamiento y capacitación para entrar o reintegrarse al mercado laboral. Si bien las empresas tienen una larga tradición de inversión en capital humano

y financian fuertemente la capacitación, en Austria también se combina una amplia gama de instrumentos de incentivos (subsidios directos) a la misma.

Los proveedores son instituciones privadas o sin fines de lucro. Y si bien las empresas oferentes de capacitación cobran matrícula a las personas, existen también diversos subsidios para que dichas empresas promuevan la capacitación de determinados grupos (por ejemplo, un subsidio por capacitar aprendices y una prima por un buen examen final de los mismos), además de que especifican claramente sobre lo que financia el Estado en el caso de la población adulta. El Estado también cuenta con instrumentos financieros para pequeñas y medianas empresas que presentan más problemas para costear el entrenamiento y la capacitación de su personal, así como para alentar a las personas para que sigan aprendiendo (licencia por entrenamiento, franquicias a empresas y deducción de impuestos, bonos de educación, cuentas de capacitación y préstamos para entrenamiento).

El Estado austríaco compromete recursos públicos solamente allí donde haya fallas de mercado. Además de operar con cursos de entrenamiento reconocidos nacionalmente por los empleadores, la certificación del sector y de la industria debe cumplir tanto con los estándares ISO como con los del propio sector. En este contexto, los empleadores e instituciones de cada ramo son libres de fijar sus requerimientos y funcionan con centros de certificación independientes acreditados, centros de exámenes acreditados y proveedores de capacitación reconocidos. El control de calidad (evaluación y certificación) es normalmente conducido por asesores independientes. Asimismo, existen mecanismos de reacreditación de proveedores (cada cinco años) que funcionan como herramienta de verificación de la coincidencia que debe existir entre oferta y demanda de habilidades. Por último, el servicio de empleo público financia evaluación, capacitación, certificación y reentrenamiento en el caso de personas desempleadas.

La experiencia finlandesa. Si bien en Finlandia no se presenta un desarrollo importante en el campo de la evaluación externa y recientemente el sistema se ha ido desplazando hacia una lógica de resultados, su fortaleza radica en la participación comprometida de los diferentes actores sociales (empresas, empleados y docentes) en el diseño y desarrollo del marco de cualificaciones basado en competencias. Esto se evidencia en diferentes aspectos del sistema:

educación y entrenamiento para adultos firmemente instaurados y desarrollados; formación técnica que combina adecuadamente experiencia laboral y escuela; métodos de anticipación de necesidad de habilidades provenientes de diferentes fuentes (Ministerios de Educación y de Trabajo, Comités de Entrenamiento, Proyecto de Anticipación Cualitativa Nacional). Las empresas financian lo que ellas decidan y se registra una sólida tradición de entrenamiento dentro de las mismas. Para los adultos, existe un subsidio destinado a quienes hayan estado en la fuerza laboral por lo menos cinco años, y también hay préstamos para estudiantes. El Ministerio de Trabajo “compra” capacitación en el mercado (centros de educación vocacional y entrenamiento) para desempleados o trabajadores en riesgo. Las cualificaciones vocacionales están vinculadas con el mercado laboral y la relación alternante entre experiencia laboral y educación es una característica prominente del sistema. Por último, las instituciones que proveen educación, y entrenamiento y capacitación laboral, son las mismas. Por ende, la capacitación laboral se puede adquirir de los mismos proveedores del subsistema educativo.

El sistema inglés. En Inglaterra se ha hecho una apuesta fuerte por la calidad de la provisión de capacitación con un buen balance de herramientas de control de la misma apoyado en instrumentos internos y externos. El sistema ha sido exitoso en generar calidad, amplia diversidad y flexibilidad en la oferta de formación continua con enfoque de competencias. Hasta los 19 años, la evaluación, formación y certificación son pagadas por el Estado. Posteriormente el financiamiento proviene de fondos públicos y del individuo o de la empresa. La porción que paga la empresa dependerá de la relevancia del curso para ese trabajo. El Estado utiliza sus recursos como instrumento de política para promover cursos que respondan a las prioridades de la política pública, financiando, por ejemplo, a proveedores e inspectores, y/o el desarrollo de estándares ocupacionales. El sistema es fundamentalmente público, aunque con una fuerte tradición de instituciones independientes de evaluación y certificación de mercado reconocimiento. Para monitorear la calidad del servicio se utilizan inspecciones externas y un marco de cualificaciones (exámenes internos y externos, y verificación de la evaluación). El modelo de formación permanente (educación técnica y capacitación) está focalizado hacia habilidades y conocimientos necesarios para un desempeño competente en el mercado laboral, y es muy flexible en cuanto a que las instituciones tienen considerable libertad de ofrecer cursos de acuerdo con las necesidades cambiantes del mercado.

La experiencia australiana. En Australia en cambio se combina el suministro privado y público, competitivo, de formación con mecanismos de control de la calidad y pertinencia de la oferta formativa con financiamiento público. En los últimos años, el sistema australiano ha realizado esfuerzos por introducir un mayor grado de competencia entre las instituciones y entidades que ofrecen formación, y por fortalecer al sector privado que ofrece capacitación de modo que los demandantes tengan acceso a una oferta más amplia y de mayor calidad³.

Actualmente, los agentes sociales, en especial los empresarios, desempeñan un papel central en el desarrollo de la formación para garantizar que la oferta formativa se adapte a las necesidades del sector productivo en vez de brindar contenidos determinados por los oferentes, como sucedía antes. Se subsidia solamente la capacitación que se enfoca en competencias laborales. Los estándares de competencias expresan el resultado de las necesidades del mercado de trabajo en cada sector y los “paquetes nacionales de formación” constituyen la base del desarrollo de los programas de formación (ofrecidos por organismos registrados), evaluación y certificación. Dichos paquetes tienen cobertura nacional y son preparados por el sector productivo para responder a las necesidades de formación emergentes. A su vez son validados por organismos asesores de formación en la industria (ITAB por sus siglas en inglés) y aprobados por el Consejo Nacional de Calidad de la Formación.

El caso español. A diferencia de las experiencias anteriormente descritas, si bien en España se ha adoptado un enfoque participativo para definir cualificaciones y estándares basados en competencias, existe poco monitoreo de la evaluación y validación, y por ende se puede comprometer su calidad. Los esquemas de control de calidad no son consistentes a nivel nacional; constituyen subsistemas separados desarrollados localmente. Si bien la educación y el entrenamiento vocacional inicial son responsabilidad del Ministerio de Educación, y la capacitación laboral y el entrenamiento vocacional para el empleo dependen del Ministerio de Trabajo, ambos deciden conjuntamente con los representantes regionales y los actores sociales la

³ Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations, http://www.dest.gov.au/sectors/training_skills/policy_issues_reviews/key_issues/nts/

planificación y financiamiento de la provisión de educación y capacitación, y acuerdan los contenidos de los programas de formación.

Aunque hay crédito disponible para las empresas que capaciten a sus trabajadores –cuanto menor sea el tamaño de la empresa mayor será el monto disponible, el cual depende del presupuesto provincial anual--, éstas se muestran reacias a invertir en este rubro y el enfoque de formación continua no las ha permeado. Por último, la capacitación es generalmente financiada de forma tripartita, y el diálogo social desempeña un papel relevante en el financiamiento y tipo de capacitación. Por un lado existen acuerdos políticos entre el gobierno y las asociaciones de empleados y sindicatos sobre el diseño y manejo de la capacitación con fondos públicos, mientras que por el otro –aunque de manera independiente--, hay también acuerdos entre los trabajadores y sus representantes en torno a las prioridades de capacitación en cada sector de manera descentralizada.

La experiencia de la República Checa. Aunque incipiente, la experiencia checa resulta interesante ya que allí se está desarrollando el sistema con gran esmero. Si bien el Código de Trabajo de 2007 asigna la responsabilidad de la educación técnica y capacitación a empleadores y empleados, el vínculo entre ellos todavía es débil, la participación es baja y existen dudas respecto a si los recursos disponibles son suficientes para estimular a las personas para que continúen su formación incluso cuando la empresa no la financia completamente. Dicho Código establece que los empleados deben mantener y actualizar sus competencias, y que el empleador debe requerirlo; asimismo estipula que los empleadores deben proveer entrenamiento y certificación para quienes carezcan de las destrezas necesarias (dependiendo de las circunstancias, podrán obtener algunos fondos del Estado) y dos años de experiencia práctica para los egresados.

Cuando la capacitación es relevante para el trabajo, la paga principalmente el empleador, y cuando el entrenamiento es costoso, el empleador puede solicitar hasta cinco años de trabajo del empleado. La evaluación y certificación la costea el Estado vía reembolso, mientras que en el caso de los desempleados el Estado financia los tres procesos. El mercado de capacitación cuenta con una gran variedad de proveedores públicos y privados, aunque estos últimos están poco

regulados. Las organizaciones que deseen impartir cursos de entrenamiento o capacitación laboral deben ser aprobadas por el Ministerio de Educación y todo proveedor educativo o de entrenamiento puede solicitar acreditación.

4. Diagnóstico del sistema de capacitación laboral de Chile

En Chile, la política estatal de fomento a la capacitación laboral se implementa a través de distintos instrumentos, siendo el principal de ellos la franquicia tributaria. Cualquier empresa con una planilla de remuneraciones anual superior a las 35 unidades tributarias mensuales (UTM)⁴ puede efectuar inversiones en capacitación laboral imputando su gasto a la franquicia tributaria⁵, ya sea directamente (curso interno) o a través de un proveedor de servicio público de capacitación (organismo técnico de capacitación u OTEC⁶) contratando en el mercado (SENCE, 2006). Esto último puede ser realizado de manera directa o a través de un intermediario de franquicia tributaria (organismo técnico de intermediación u OTIC). Las empresas son las que deciden en qué, a quiénes y con quién capacitar laboralmente, mientras que la función del SENCE se centra principalmente en los procesos administrativos destinados a asegurar que se cumplan las condiciones establecidas por la ley para que la empresa pueda optar por el uso de la franquicia.

Adicionalmente se creó un fondo estatal para subsidiar a aquellos trabajadores que no están vinculados a empresas con acceso a la franquicia, generalmente personas desocupadas y de baja empleabilidad. Tanto el sector público como el privado diseñan y operan programas directos que son administrados por el SENCE a través de diversos mecanismos de licitación. Los privados ofrecen cursos de capacitación laboral orientados a poblaciones específicas y el SENCE los compra directamente con cargo al Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) y a los programas especiales.

⁴ Unidad de cuenta usada para efectos tributarios que se actualiza mensualmente según la inflación, cuyo valor a diciembre de 2009 era de 37.863 pesos.

⁵ Con un gasto imputable de hasta 7 UTM anuales para las empresas más pequeñas y un máximo del 1% de su planilla anual de remuneraciones para las de mayor tamaño.

⁶ Los OTEC, por ser los proveedores del sistema público de capacitación, reciben financiamiento estatal.

Recuadro 1. El funcionamiento del sistema en cifras

- La fuerza de trabajo en Chile es de 7.266.602 personas (diciembre 2008).
- El 98% del total de personas capacitadas en programas SENCE en 2008 (1.255.044) está cubierto por la franquicia tributaria.
- En 2008, los trabajadores capacitados por medio de la franquicia tributaria constituían el 17% de la fuerza laboral, mientras que el total de capacitados con franquicia o programa social de capacitación del SENCE representaban el 19% de la misma.
- En 2008, la franquicia absorbía el 91% (114.252 millones de pesos 2008) del total de los recursos utilizados para financiar capacitación laboral a través de los instrumentos administrados por el SENCE.
- En 2005, el 16% de las 148.321 pequeñas, medianas o grandes empresas beneficiarias potenciales de la franquicia tributaria (Benvavente, 2008) hizo uso de ella.
- El 1% del total de las empresas que utilizaron la franquicia tributaria en 2005 empleó el 39,4% del total de los recursos y representó el 45% del total de personas que participaron en cursos de capacitación laboral. Cien empresas concentraron una cuarta parte de los recursos públicos y cerca del 30% de los participantes.
- En 2007, del total de trabajadores participantes en capacitaciones a través del sistema de franquicia tributaria, el 72% fue intermediado por los OTIC.
- Del total de actividades de capacitación en 2009, el 70% fue intermediado por los OTIC, lo mismo que el 73% del total de los recursos públicos comprometidos.
- En 2007, sólo 36.447 participantes (3,5% del total) aprovecharon la capacitación interna de la empresa.
- En 2008, la inversión total en capacitación en empresas vía franquicia tributaria fue de \$166.179 millones (pesos de 2008), el 80% de lo cual correspondió a inversión pública.

Fuente: SENCE, en los casos no explicitados.

Al SENCE se le han asignado las funciones de monitorear el sistema financiado con recursos públicos, acreditar a los organismos de capacitación, proveer información especializada a los agentes privados, autorizar la aplicación de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, administrar los programas públicos de capacitación del FONCAP y otros programas especiales de capacitación o empleo, y supervisar y brindar apoyo técnico a las oficinas municipales de intermediación laboral (OMIL). Sin embargo, en la práctica sus esfuerzos se concentran en las acciones de soporte administrativo al mecanismo de la franquicia tributaria y a ejecutar el gasto en los programas del FONCAP.

Los últimos gobiernos han puesto gran empeño en asumir problemas, precisar diagnósticos, promover debates (por ejemplo la Comisión de Trabajo y Equidad), estimular el diálogo tripartito e impulsar innovaciones normativas. Sin embargo, en materia de capacitación laboral, siguen evidenciándose fallas de mercado y otras falencias debidas a la intervención del Estado, como se verá a continuación.

La franquicia tributaria presenta falencias que no contribuyen a atenuar las externalidades negativas producto de las fallas de mercado. Se nota un inadecuado funcionamiento de la franquicia tributaria para la capacitación como mecanismo universal de incentivo a la demanda. La decisión de capacitar está en cada empresa y los contenidos de los cursos los fija el capacitador, sin mayor intervención y/o supervisión del Estado. Tanto la cantidad de personas por actividad (máximo 20) como el valor hora de la capacitación están regulados. No obstante las reformas que se han introducido, esto conlleva serios problemas, al menos en su aplicación: utilización indiscriminada centrada en capacidades de poca duración y escasa orientación al desarrollo de competencias genéricas o con reconocimiento del mercado⁷.

La franquicia tributaria no está llegando a las empresas de menor tamaño, y tampoco está contribuyendo a mejorar la empleabilidad de los trabajadores de menores ingresos, quienes constituyen los grupos que adolecen de mayores problemas de acceso al crédito, asimetrías informativas significativas y demanda de capacitación básica⁸. Está beneficiando sólo a un porcentaje menor de empresas y trabajadores, utiliza una importante cantidad de recursos en los trabajadores de ingresos más altos y se concentra progresivamente en las grandes empresas⁹. El hecho de que la franquicia sea un incentivo porcentual relacionado con la planilla anual de gasto en remuneraciones estaría contribuyendo crear esta situación, al sesgar el uso del instrumento a favor de las empresas más grandes y al limitarlo en el caso de las pequeñas y medianas, que es donde se concentra una buena parte de los trabajadores (Jara, 2002).

El monto del incentivo estatal es insuficiente para promover la demanda y oferta de capacitación en determinados casos, especialmente en grupos de menores ingresos como los habitantes rurales, los trabajadores informales o la pequeña y microempresa. La ausencia de distinción de costos diferenciales de la capacitación, la segmentación del mercado y la heterogeneidad del

⁷ Al reevaluar opciones y/o ajustes de instrumentos será fundamental distinguir los problemas de diseño de un instrumento (en función del objetivo que se proponga) y las fallas en su funcionamiento. Véase Jélvez y Alvarado (2009) y Singer y Guzmán (2010).

⁸ Singer y Guzmán (2010) encuentran que, en términos de ingresos promedios, la franquicia tributaria tiene su principal efecto en el grupo correspondiente al segundo cuartil de la distribución de ingresos, sin reducir la empleabilidad.

⁹ La distribución de trabajadores por tamaño de empresa es (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2006): 46,5% en grandes empresas (200 o más trabajadores), 27,6% en medianas empresas (50-199 trabajadores), 22,2% en pequeñas empresas (10-49 trabajadores) y 3,7% en microempresas (4-9 trabajadores).

producto hacen que, en algunas industrias y zonas geográficas, el recurso no alcance para estimular ese mercado. Asimismo, la carencia de diagnósticos específicos para detectar los requerimientos de ciertos segmentos lleva a que los oferentes concentren el esfuerzo en “capturar” la franquicia tributaria o el subsidio respectivo. Adicionalmente, en la medida en que no hay rendición de cuentas efectiva, las presiones y el cabildeo de quienes buscan capturar rentas pesa más en el diseño de los instrumentos que la estrategia de largo plazo.

El modelo tampoco apunta a subsanar el problema de los contratos incompletos mediante el desarrollo de competencias que sean apropiables, principalmente por parte de los trabajadores. Está altamente concentrado en cursos de capacitación destinados a fortalecer las competencias blandas (por ejemplo administración, servicios a personas), sin que haya evidencia de que ello necesariamente conduzca a la formación de competencias básicas o transversales. Sólo una minoría de los capacitados (33%) lo hizo mediante actividades cuya duración en horas (más de 16 horas) permitiría considerarlas como módulos formativos que desarrollan efectivamente competencias, habilidades o destrezas de manera consistente, es decir, según los estándares de homologación de los módulos pertenecientes a carreras técnicas o a los patrones de capacitación implementados en un marco de experiencias piloto conducente a la certificación de competencias.

El sistema de capacitación no tiene orientación ni articulación con políticas públicas de mediano y largo plazo. El Estado financia capacitación laboral que por lo general se compone de actividades aisladas que no apuntan al desarrollo de competencias complejas y/o se articulan con la formación continua o con políticas de fomento productivo y económico¹⁰.

¹⁰ Existen escasas excepciones marginalmente relevantes, tanto con respecto al número de personas capacitadas como a los recursos involucrados, tales como el programa Chile Emprende.

Recuadro 2. ¿Quiénes se capacitan con recursos públicos y en qué?

- Durante 2004-2008, sólo el 22% de la inversión pública para capacitación se destinó a sectores de bajos recursos.
- La tasa de capacitación laboral declarada por el quintil de ingresos más altos es 2,2 veces la del quintil más pobre, considerando el total de la fuerza de trabajo (Ministerio de Planificación, 2006).
- El 6% de los trabajadores independientes o de microempresas más pequeñas (1 a 9 trabajadores), el 18,3% de trabajadores de la pequeña empresa (de 10 a 49 trabajadores) y 38,6% de los trabajadores de grandes empresas (más de 200 personas) declaran haberse capacitado (Ministerio de Planificación, 2006).
- Capacitación a través de su empresa: sólo el 2,1% de los trabajadores de microempresas o independientes y el 35,8% de los trabajadores de grandes empresas (Escárte *et al.*, 2006).
- Para 2007, el 39% de los participantes habían asistido a actividades de capacitación en “administración”, el 10,6% en “ciencias y técnicas aplicadas”, el 9,6% en “servicios a las personas”, el 8,8% en “computación e informática” y el 5,5% en “idiomas y comunicación”.
- El 35% de los participantes lo hizo en actividades de capacitación de sólo ocho horas de duración, mientras que el 67% lo hizo en actividades de 16 horas o menos.
- Un 12% del total de los recursos de capacitación vía franquicia se invierten en trabajadores de baja o ninguna calificación, concentrándose en los segmentos de trabajadores administrativos y de trabajadores calificados.
- La cobertura de los programas sociales de capacitación representaba, en 2008, el 17,27% del total de participantes en capacitaciones del SENCE.

Fuente: SENCE, en los casos no explicitados.

La intervención estatal no ha contribuido a que se genere una oferta de calidad. Si bien la alta participación de los OTEC y OTIC muestra que ambas instituciones son pilares en la operación del sistema de capacitación laboral financiado con recursos públicos, la oferta existente refleja un déficit de calidad y pertinencia debido a que los incentivos para desarrollar el mercado no se han orientado a impactos y resultados. Se observa una gran heterogeneidad en los oferentes, con alta proliferación de los OTEC y escasa capacidad del SENCE para evaluar la calidad de una oferta¹¹ que, en su mayoría, no responde a la demanda directa de las empresas. Con la intención de mejorar la oferta, y proyectando que ésta se reduciría a 1000 proveedores¹², en 2004 se determinó que todo organismo técnico de capacitación que desee formar parte del Registro

¹¹ A diciembre de 2002, el SENCE contaba con cuatro fiscalizadores a nivel nacional para supervisar y fiscalizar la operación de toda la capacitación laboral a través de la franquicia tributaria, que en ese año alcanzó un pico de 110.703 empresas bajo ese sistema.

¹² Esta estimación se hizo en función del tamaño relativo estimado del mercado y de la cantidad de OTEC “profesionalizados y especializados” que podrían operar en el mediano y largo plazo con tasas de rentabilidad similares al promedio de la economía y con una estructura de tamaño de empresas similar a la del promedio de la misma. Se estima que del total de empresas existentes tributariamente para el período 1998-2006, el 68,8% eran microempresas, el 12,7% pequeñas empresas, el 1,83% medianas empresas y el 0,89% grandes empresas, mientras que el 15,78% restante no presentó ventas promedio anuales (Benavente, 2008)

Nacional de OTEC debía estar certificado por la Norma Chilena de Calidad N° 272813 como requisito principal. Sin embargo, el número de certificados ha sido mucho mayor a los 1000 previstos. En la actualidad no hay suficiente información acerca de cuáles son los OTEC más idóneos, efectivos y con mayor demanda.

Gran parte de estos oferentes son micro y pequeñas empresas¹⁴. Como tales, es de suponer que presenten los mismos problemas que otras empresas de similar tamaño: inserción marginal en el mercado, poco capital de trabajo, bajo nivel de innovación tecnológica y de participación en redes de colaboración y negocios, baja calificación de los recursos humanos disponibles y escasa capacidad de gestión. Por lo tanto, la calidad del servicio que brindan refleja sus capacidades limitadas, además de que carecen de las herramientas y los recursos necesarios para realizar prospecciones o investigaciones de mercado que les permitan sintonizarse con las necesidades de la demanda y/o desarrollar productos que se adecuen a tales requerimientos.

Los OTIC tampoco contribuirían a reducir asimetrías informativas y/o a promover el acceso a capacitación de empresas de menor tamaño. Desde su diseño, los OTIC operarían como intermediarios para los demandantes con menor información de mercado (empresas pequeñas y medianas sin departamento de capacitación propio) y como aglutinadores de esa demanda, lo que les permitiría negociar precio y calidad de la capacitación laboral. Ello no ha ocurrido, pues los OTIC se han concentrado en segmentos de empresas donde su contribución carece de valor agregado, específicamente en empresas grandes con sistemas robustos de recursos humanos y un gran número de trabajadores, lo que hace innecesaria esta función de intermediación¹⁵. Se suma a ello el que la integración vertical entre oferentes e intermediadores de capacitación disminuye la competencia.

¹³ Basado en la Norma ISO 9000-2000.

¹⁴ Según declaraciones de la Federación Gremial Chilena de Instituciones de Capacitación (FEGCHIC) que reúne a las OTEC, la mayoría de sus más de 250 asociadas son micro y pequeñas empresas.

¹⁵ Aun cuando son técnicamente instituciones sin fines de lucro, los OTIC han operado bajo estrictos criterios de rentabilidad económica, focalizándose en empresas que disminuyan sus costos operativos y maximicen la rentabilidad de su operación. Es considerablemente más rentable “intermediar” administrativamente a una empresa que decide qué contratar, a quiénes y cuándo capacitar por sus propios medios --y cuya escala le permite contratar cursos sólo para sus trabajadores--, que intermediar a muchas empresas pequeñas con pocos trabajadores, que no saben en qué capacitarse y por lo tanto requieren diagnósticos y evaluaciones, lo cual obliga al OTIC a hacerse cargo de prácticamente todo el proceso.

Recuadro 3. Los proveedores de capacitación

- A noviembre de 2009 existían 1.720 proveedores acreditados y 2.034 en proceso de acreditación.
- De los 2.681 OTEC que ejecutaron actividades de capacitación en 2004, el 45,6% realizó menos de 10 en el año, mientras que el 81% realizó menos de 50 al año (un promedio de poco más de cuatro mensuales).
- Los dos OTEC de mayor tamaño (el INACAP, con 10.290 actividades de capacitación en el año y la Fundación de Capacitación de la SOFOFA con 5.900 en el mismo lapso) informaron que entre los dos absorbieron el 10,7% de los recursos públicos del año 2004 destinados a financiar capacitación laboral a través de la franquicia tributaria.
- Sólo 508 OTEC participantes en el sistema realizaron más de 50 actividades de capacitación en 2004.
- Trescientos once OTEC daban cuenta del 75% de las personas capacitadas, mientras que el 64% de los OTEC que ejecutaron acciones de capacitación en el año concentraron sólo el 6,5% de los participantes.
- Durante 2007, los dos grandes OTEC concentraron el 9,4% de los recursos públicos vía franquicia, mientras que los 50 OTEC más importantes concentraron el 36% de dicho total y el 41% del total de participantes.
- Para el mismo año, los diez OTEC más importantes concentraron el 19,2% de los participantes y el 17,4% de los recursos públicos invertidos a través del sistema de franquicia tributaria en el país.

Fuente: SENCE.

La capacitación laboral y la formación técnica de nivel superior no están alineadas. A pesar de que la evidencia internacional no deja dudas sobre la relación intrínseca entre los sectores educativo y laboral, en Chile no se produce una articulación efectiva entre la capacitación laboral y la formación técnica. Desafortunadamente, el mercado de la capacitación está separado del de la educación. En 2001, el SENCE permitió aplicar la franquicia tributaria para capacitación laboral a cursos dictados por institutos de educación superior. El diseño contemplaba la posibilidad de que los centros de formación técnica (CFT) pudiesen estructurar sus mallas curriculares en módulos independientes, de manera tal que cada uno de ellos pudiera ser elegible para utilizar la franquicia en forma independiente. En la práctica, esta forma de operar prefiguraba un sistema de formación permanente. Sin embargo, tanto la lentitud con que los CFT han reaccionado para rediseñar sus mallas curriculares (a la fecha sólo ocho de ellos han inscrito sus módulos de formación en el SENCE), como la inexistencia de una política activa destinada a diseñar un sistema de financiamiento¹⁶, no han permitido que se generen incentivos en las

¹⁶ Al autorizarse el uso de la franquicia para estos efectos, el SENCE encargó un estudio para orientar la fijación de valores en la relación entre los CFT y la franquicia tributaria, que sin embargo no generó ninguna acción específica en el mercado. El valor hora de estos módulos se ajustó al valor hora SENCE convencional.

empresas y/o en los trabajadores para que financien carreras técnicas a través de módulos de capacitación laboral.

En síntesis, existe en Chile un espacio amplio para mejorar el funcionamiento del mercado de la capacitación laboral con recursos públicos, tanto en lo que se refiere a la revisión y ajuste del diseño de instrumentos alineados con objetivos, como a la consolidación del uso de los mismos.

5. El sistema de formación continua basado en competencias laborales

Avances y desafíos

El diseño de la implementación del SFCBCL se sustenta en la articulación horizontal del mundo laboral con el de la formación. Dentro del sector público chileno, la base de su desarrollo se encuentra en la articulación del sistema de capacitación laboral, el sistema de formación técnico-profesional y el sistema de certificación de competencias laborales.

En este contexto, el desarrollo de un marco nacional de cualificaciones permitiría visualizar dicha articulación coordinando los módulos formativos diseñados por competencias laborales en el sistema educacional con las competencias reconocidas en el sistema de certificación y con los módulos de capacitación laboral desarrollados para de cerrar brechas y conseguir la certificación de las personas capacitadas.

Durante los últimos diez años, el país ha venido realizando esfuerzos encaminados a instaurar un sistema de formación que responda a los requerimientos del sector productivo y mejore el bienestar de las personas. Ello se ha materializado en la creación de distintos mecanismos destinados a fomentar la formación continua, entre los cuales figura la ampliación de oportunidades de capacitación con becas y subsidios en la educación técnico-profesional, la generación de incentivos al sector privado para la especialización de sus trabajadores y las franquicias tributarias en el campo de la capacitación laboral.

Las experiencias piloto de certificación de competencias basadas en el nuevo enfoque comenzaron en Chile en 1999 y han sido desarrolladas casi en su totalidad por la Fundación Chile con financiamiento del SENCE a través del Programa Chile Califica (2008). El primer piloto --programa Cero Falta-- fue realizado con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los sectores de gas/electricidad y gastronomía, cuya meta fue certificar a 1.600 trabajadores en esos sectores productivos. Posteriormente se desarrollaron experiencias piloto en 10 sectores o subsectores relacionados principalmente con la estrategia de desarrollo productivo del país. En dichas experiencias se definieron estándares de competencias laborales a partir de análisis sectoriales, se diseñaron mecanismos de evaluación y certificación de competencias laborales, se desarrollaron evaluaciones y cursos de capacitación orientados a cerrar brechas y se certificaron competencias laborales a un número importante de personas¹⁷.

Otras iniciativas ejecutadas con financiamiento del programa Chile Califica (2008) han apuntado a mejorar la calidad y pertinencia de la oferta en formación técnica. Esto se ha hecho ejecutando cambios concretos en las mallas curriculares y ajustándolas a estándares de competencias laborales, para lo cual se realizaron esfuerzos dirigidos a incorporar a actores de diversos sectores productivos. Asimismo se llevaron a cabo experiencias de capacitación diseñadas de acuerdo con estos estándares, con el objeto de cerrar las brechas existentes y de que los participantes logaran certificarse. Desafortunadamente no se dispone de estadísticas sobre cuántas personas participaron de esta experiencia integrada, como tampoco sobre sus resultados medidos en términos de las personas con brecha inicial que lograron certificarse como producto de la capacitación laboral.

Sin embargo, estas experiencias de evaluación y certificación no fueron suficientemente aprovechadas para delinear elementos que permitiesen prefigurar la operación a nivel de sistema. En estas iniciativas piloto no se evidencia un trabajo coordinado y sistemático, ni se tiene una idea clara de los resultados del conjunto de dichas experiencias de evaluación y certificación de competencias laborales realizadas en el marco del programa Chile Califica administrado por el

¹⁷ Los estándares han sido definidos por sector productivo. Dentro de cada sector, se han definido perfiles ocupacionales y las unidades de competencias laborales requeridas (estándar de competencia). Para detalle de los estándares relevados, véase:

<http://www.chilecalifica.cl/califica/showCuerpo.do?cuerpo=311&barra=1&pagina=bajada-cuerpo-documento.jsp>

SENCE¹⁸. Por ejemplo, no se aprovecharon estas instancias para analizar aspectos esenciales tales como los siguientes:

- ¿Quién, cómo y adónde se remite a aquellas personas evaluadas que no alcanzan el estándar de competencias?
- ¿Se puede utilizar para ello la plataforma de las OMIL?
- ¿Existe la posibilidad de responder rápidamente dentro del sistema para efectuar cursos de capacitación que cubran las brechas?
- ¿Hay posibilidades de concentrar demanda de manera que se reúna la masa crítica requerida para hacer posibles las actividades de capacitación, si hay oferta disponible? Tampoco se esbozó una transición ni los arreglos necesarios para hacerla posible.

Por otra parte, la articulación real con el sector productivo ha sido débil. En los pilotos, los componentes de los sectores educativo (Ministerio de Educación) y de capacitación laboral (SENCE) se estructuraron más desde la visión que sus actores (universidades, centros de formación técnica y unidades ministeriales, en el caso del primero, y los OTEC, en el caso del segundo), que desde la de los actores del sistema productivo. Además, prácticamente todas las experiencias han sido financiadas con recursos públicos y fondos de entidades multilaterales, y sólo marginalmente con aportes de las empresas y gremios participantes.

El diseño del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL) comenzó a realizarse entre el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda en 2004, cuando se constituyó una comisión *ad hoc* con especialistas del sector público, más la Fundación Chile. Si bien desde un principio se contó con un diseño conceptual claro, se carecía de un diseño institucional, operativo y financiero que permitiera establecer el sistema. La comisión comenzó a trabajar en dos líneas diferentes: (i) el diseño del marco institucional, que necesariamente pasaba por la elaboración de un proyecto de ley que creara y le diera sustento y legitimidad al sistema; y (ii) el diseño de un modelo operativo y de financiamiento que posibilitara el establecimiento concreto del mismo.

¹⁸ En cuanto a las personas que fueron capacitadas por competencias en el Programa Chile Califica: 12.040 lo hicieron en destrezas específicas en los sectores productivos en los cuales se formularon estándares, mientras que el resto (23.123 casos) correspondió a competencias transversales. Pero solamente 3.060 personas obtuvieron certificaciones en competencias por sector productivo (o el 25% de las personas que se registran como capacitadas). Ello se explica por diversas razones, entre las cuales está el hecho de que, en muchos casos, el programa no contaba con los recursos para desarrollar el proceso completo (evaluación, medición de brecha, capacitación, reevaluación). Pero también existe una elevada proporción de personas que no alcanzó los estándares, incluso después de la capacitación.

El SNCCL fue creado mediante la Ley 20.267 de junio de 2008 y entró en vigencia en agosto del mismo año, aunque sin contar con un claro modelo de negocios que sustentara e hiciera viable su funcionamiento. En marzo de 2009 se formalizó el traspaso de recursos desde los Ministerios de Hacienda y de Trabajo, y se constituyó la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (CNCCL), cuya Secretaría Ejecutiva comenzó a operar sólo en agosto de 2009.

En su calidad de pieza clave del sistema de formación permanente en Chile, se espera que la creación del SNCCL genere una nueva institucionalidad a través de la cual se reconozcan formalmente las competencias adquiridas de diferentes maneras –cursos de formación, capacitación, adiestramiento en la práctica laboral, etc.-- de las personas mediante mecanismos rigurosos de evaluación y certificación. En ese sentido representa un cambio de paradigma sobre los capitales (humano, social u otro) de los trabajadores y las vías a través de las cuales se adquieren, al reconocer formalmente las competencias laborales de las personas independientemente de la forma en que las hayan obtenido. Según el Ministerio del Trabajo, los objetivos del sistema son: empleabilidad, aprendizaje continuo y productividad, por un lado, e igualdad de oportunidades y socialización de la información, por el otro (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2008).

El SNCCL se constituye entonces a través de una institucionalidad tripartita específica, la CNCCL, la cual está compuesta por organismos sectoriales, una Secretaría Ejecutiva y los centros de evaluación y certificación. La Comisión está integrada por representantes del sector público (Ministerios de Trabajo, de Economía y de Educación), del sector productivo (miembros designados por organizaciones de empleadores de mayor representatividad) y del sector laboral (miembros designados por las centrales de trabajadores), y tiene por objeto normar y regular los decretos de la Ley 20.267 y la toma de decisiones tomadas a la luz de la misma. Esto significa que el SNCCL debe proponer políticas de certificación de competencias y fijar procedimientos comunes a utilizar en el sistema. Sus principales tareas y responsabilidades son: (i) evaluar y certificar las competencias de las personas, independientemente de cómo y dónde fueron adquiridas; (ii) constituirse un referente para mejorar la calidad y pertinencia de la formación y de la capacitación; (iii) mejorar la eficiencia de los procesos de intermediación laboral; (iv)

informar y educar a los usuarios respecto del uso y beneficios del sistema, y (v) fomentar la capacitación y formación permanente.

Las estructuras de articulación que la ley establece, aunque todavía imperfectas, son un punto de partida institucional valioso en cuanto a la necesidad de reconocer la importancia de los actores sociales y productivos en el desarrollo del funcionamiento y mejoras del proceso de formación continua y adquisición de competencias laborales.

Actualmente, la Secretaría Ejecutiva de la CNCCL se encuentra en su fase de instalación y está dedicada a construir su andamiaje operativo, aunque por el momento carece de un diseño de gestión, de reglas operativas y de identidad pública. Sus primeras tareas consisten en establecer las coordinaciones político-institucionales para poner en marcha la definición de estándares, acreditar a evaluadores y certificadores y diseñar un sistema de financiamiento que posibilite la sustentabilidad del modelo.

Si bien la ley estableció que todos los estándares definidos y los certificados de competencias otorgados en el marco de las experiencias demostrativas tienen una validez de dos años a partir de la fecha de su promulgación, por el momento sólo es posible dar continuidad a la operación a través de nuevas experiencias demostrativas ya que no existen centros evaluadores y certificadores acreditados oficialmente. Para 2010 se espera poner en marcha los procesos de acreditación de centros de evaluación y certificación, así como la validación de los organismos sectoriales.

Paralelamente se ha avanzado en el diseño del marco de cualificaciones, aunque todavía no está listo para que funcione como pilar de la puesta en marcha del sistema. Este marco¹⁹ no fue del todo relevado en el diseño inicial del Programa Chile Califica (2008). En un principio se lo posicionó como una línea de apoyo para las redes de articulación técnica, aunque sin que hubiera una relación formal y directa con la mayor experiencia obtenida a través de los pilotos de

¹⁹ El marco de cualificaciones es un instrumento clave en un sistema de formación permanente pues permite identificar y clasificar las cualificaciones de acuerdo con un conjunto de criterios por niveles de aprendizaje logrados.

formulación de estándares y de las experiencias de modulación de capacitación laboral por competencias basada en aquellos. El personal del SENCE ha participado sólo de manera intermitente en la construcción del marco de cualificaciones, su intervención no ha sido relevante y el avance ha estado determinado por las experiencias desarrolladas desde el Ministerio de Educación, más centradas en los aspectos de diseño metodológico que en los requerimientos de los sectores productivos.

Tal circunstancia puede poner en riesgo la validez del marco al no incorporar la participación activa de empleadores y trabajadores en su diseño y desarrollo. La experiencia internacional muestra que en aquellos países que han elegido este tipo de marco, es condición necesaria que las cualificaciones del mismo sean validadas y reconocidas por todos los sectores involucrados ya que constituye una herramienta de monitoreo y evaluación continua de calidad y pertinencia del sistema. En casos exitosos como los de Inglaterra, Austria y Finlandia, el marco de cualificaciones es el mecanismo que refleja la articulación y coordinación de los subsistemas de educación y de capacitación en la lógica de itinerarios laborales. De allí la importancia de que ambos subsistemas estén orientados a la demanda del sector productivo.

Por último, cabe señalar que la socialización del sistema es aún limitada. Ciertamente se reconocen las competencias laborales tanto en el ámbito de la capacitación laboral como en el de la formación técnico-profesional. Sin embargo, si bien hasta el momento la operación de los mercados ha estado permeada por el enfoque por competencias laborales, no ha sucedido lo mismo con los conceptos de capacitación laboral y formación técnico-profesional articulados en función de estándares validados por los actores de los sectores productivos y por una institucionalidad *ad hoc*. Tampoco se ha internalizado el hecho de que estos elementos hacen parte de un sistema de formación permanente. Como se comentó en la sección de evidencia internacional, este aspecto es fundamental para el éxito o fracaso de estos modelos.

¿Cómo se integran el SENCE y la capacitación laboral en este contexto?

Las vinculaciones del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL) y el sistema de capacitación son de doble vía. Por un lado, y como se mencionó anteriormente, a nivel del diseño el sistema de capacitación laboral es el elemento mediante el cual se posibilita el cierre de brechas entre las competencias necesarias para obtener una certificación y aquellas que efectivamente tiene un trabajador que se somete a un proceso de evaluación. La posibilidad de diseñar e implementar acciones de capacitación con enfoque por competencias laborales cuyo objetivo sea contribuir a su certificación permite alinear el sistema de capacitación laboral con el sistema de formación permanente.

Por otra parte, a nivel operativo la ley establece que el principal mecanismo de financiamiento público para la evaluación y certificación de competencias sea la franquicia tributaria. Así, las empresas tienen la alternativa de utilizarla ya sea para cursos de capacitación o para procesos de evaluación y certificación, debiendo el SENCE controlar, supervisar y fiscalizar los procedimientos administrativos correspondientes. Es aquí donde se encuentra un aspecto fundamental de la dinámica que se podría generar para la conformación de un sistema de formación continua. En tal sentido, no debería permitirse que se utilicen fondos para capacitación antes de que se evalúen las competencias de las personas.

En líneas generales, se plantea principalmente un desafío de coordinación importante. Por un lado, el SNCCCL requiere de un SENCE alineado que apoye la legitimación del sistema; a su vez, el SENCE necesita de un SNCCCL que dé las señales adecuadas en el mercado de la capacitación laboral. Es claro que esta misión no puede encararse de manera independiente y desarticulada desde cada una de las instituciones, de modo que se requiere una coordinación sólida que las tenga a ambas en cuenta y que vaya dotando de sentido y coherencia a la instauración de estos componentes del SFCBCL.

Desde la perspectiva del SENCE el reto tampoco es menor, pues el sistema debe funcionar como eje estructurador en la instauración del SNCCCL de la siguiente manera: (i) sirviendo de soporte

del proceso de implementación y consolidación; (ii) estimulando la productividad a través de las señales tanto en el mercado de la capacitación laboral como en el de la certificación de competencias; (iii) generando oportunidades de desarrollo, formación y reconversión continua a los trabajadores; (iv) contribuyendo al desarrollo de itinerarios personalizados de formación continua, y (v) estableciendo un puente entre el mundo del trabajo y la educación formal. En este sentido, es fundamental que el SENCE y el sector educativo articulen y coordinen sus acciones para no duplicar esfuerzos y potenciar conjuntamente la calidad y pertinencia de la oferta de formación para el trabajo. En el país se han realizado avances importantes en el campo de la formación técnica y es primordial que la capacitación laboral se vincule cuanto antes.

Problemas de diseño. Hasta el momento, el SENCE no ha podido encarar el diseño de políticas, instrumentos y programas que estén alineados con el nuevo sistema, pues carece de la estructura institucional, gestión y competencias de recursos humanos que le permitan asumir las responsabilidades que conlleva su participación en la implementación de un SFCBCL: diseño de nuevas políticas, la adecuación de instrumentos y programas, y la reformulación de la estructura organizacional y de los perfiles de cargos asociados a los puestos de trabajo.

La organización interna actual del SENCE se orienta a partir de áreas de intervención que obedecen a lógicas específicas y de corto plazo, generalmente asociadas a la ejecución operativa y presupuestaria, y que por lo tanto no funcionan articuladas por el SFCBCL. Inclusive en los programas e instrumentos regulares no se ha producido la incorporación de un enfoque de competencias laborales. Por un lado, las experiencias piloto se han mantenido como programa especial dentro del servicio, mientras que por el otro, la estructura organizacional del SENCE posee una lógica de operación de programas y de gestión en los ámbitos administrativos y financieros que no corresponde al tipo de sistema que se pretende adoptar. Tampoco se han ejecutado acciones institucionales sistemáticas orientadas a adaptar la actual oferta de capacitación al enfoque por competencias utilizando los estándares ya disponibles para algunos sectores.

Desafortunadamente no se ha avanzado hacia algún tipo de articulación transversal progresiva basada en lo fundamental en un diseño de implementación que considere etapas de corto,

mediano y largo plazo para adaptar la actual estructura a la puesta en marcha progresiva de un SFCBCL. Si bien se hizo un primer intento mediante la creación de una subunidad de formación permanente dependiente de la unidad de planificación y desarrollo del SENCE, ésta no ha entrado en operación y tampoco se registran actividades específicas dirigidas a articular la capacitación laboral con el SFCBCL.

Desafíos políticos. Siendo el SENCE la institución a cargo del financiamiento, seguimiento y monitoreo de las experiencias piloto de formulación de estándares, evaluación y certificación de competencias y capacitación laboral integrada para el cierre de brechas, este organismo no ha desempeñado ningún papel en la articulación del sistema. La articulación y coordinación necesarias no se han producido ni en los niveles estrictamente operativos ni tampoco en los político-institucionales²⁰. En las condiciones actuales, las posibilidades de que ello ocurra son escasas pues el sistema de capacitación laboral financiado por la franquicia opera por autorreferencia. Resulta fundamental ejercer un liderazgo fuerte y contar con una economía política muy favorable para generar un cambio profundo en una ingeniería política tan arraigada que no ha sido posible reposicionarla de manera tal que haga parte de un sistema más integral encaminado a la formación de capital humano. Se requiere imprimirle al SENCE un nuevo rumbo y lograr que asuma la función central que le compete en el nuevo sistema. Sin embargo, el desafío anterior no le atañe únicamente al SENCE sino que exige cambios por parte del Ministerio de Trabajo y demás instituciones involucradas, de modo que asuman e internalicen la certificación de competencias y la formulación de estándares como una política pública prioritaria en la cual la formación de destrezas tenga valor agregado para el sector privado.

La articulación de los distintos aspectos de un SFCBCL es un imperativo del diseño de la política que se debe abordar mediante una reflexión profunda acerca de si los actuales instrumentos disponibles en el sistema de capacitación laboral son funcionales a la misma. Ello remite a los elementos claves en cualquier rediseño del sistema de capacitación laboral: (i) el posicionamiento político y la delimitación de ámbitos de acción de la institución que lidera el sistema desde el sector público, (ii) los instrumentos de intervención y la evaluación de su

²⁰ Ejemplo de la desarticulación operativa es la fijación del valor “franquiciable” de la evaluación y certificación de competencias de forma arbitraria, como si fuera un solo proceso y sin la participación y discusión de las partes involucradas, como por ejemplo la CNCCL.

funcionamiento en función de los desafíos vigentes en el país, y (iii) la transparencia en la operación del sistema.

Como se mencionó anteriormente, en los últimos años no se ha registrado en el SENCE un desarrollo de política pública orientado hacia un sistema de capacitación laboral articulado con grandes objetivos nacionales en los ámbitos pertinentes, trátase de la política de desarrollo de capital humano, el desarrollo productivo o la política de inclusión y protección social. Tampoco se ve una política de empleo de mediano plazo.

Cuestiones operativas. La información disponible en el SENCE sobre los pilotos y el SFCBCL sugiere que no ha existido un sistema de información, monitoreo y evaluación que registre y archive su evolución y desarrollo. La información proveniente de la franquicia hace pensar que no se están consignando los datos de cursos que eventualmente se hayan desarrollado con base en unidades de competencias actualmente existentes, y que la integración entre la formación técnica y la capacitación laboral es casi nula.

Resulta esencial contar con un sistema continuo y apropiado de información, monitoreo y evaluación que permita conocer el funcionamiento de los procesos, instrumentos y programas para poder ajustarlos y mejorarlos. Actualmente, esta carencia es una de las grandes debilidades del SENCE y justamente es el punto de partida para dimensionar la magnitud de los cambios que se requieren para adaptarse a un SFCBCL. Ello tendrá repercusiones no sólo en la capacidad de generar conocimiento a partir de la información recolectada a través de la operación de los instrumentos, sino también a nivel operativo en el área de fiscalización. Esta última es una de las funciones críticas que el SENCE debería desarrollar para supervisar la utilización de los recursos públicos en el sistema, definir sectores o áreas de mayor riesgo, y utilizar modelos probabilísticos que posibiliten focalizar las acciones de fiscalización en el terreno.

Un segundo aspecto operativo que se debe resolver en el SENCE es el de su falta de orientación global y su tendencia a operar en compartimentos estancos que en teoría interactúan pero que en la práctica muestran poca capacidad de articulación operativa. Es decir, se evidencia allí un marcado sesgo burocrático centrado en sus propios procesos y que no considera el entorno

relevante. Se le suma a esto la gran cantidad de programas asociados a coyunturas específicas en otros ámbitos.

Encarar a fondo los desafíos anteriormente descritos contribuirá además a enfrentar otros retos transversales, lo cual permitirá reorientar el sistema. Uno de ellos se relaciona con los estándares de competencias laborales extraídos de las experiencias piloto, que aún son escasos y se limitan a determinados sectores productivos. De estos últimos, sólo unos pocos están demandando capacitación por competencias dentro y no se evidencian desde el mercado impulsos a la consolidación del sistema.

Mecanismo de financiamiento del sistema de certificación. Este aspecto constituye hoy una debilidad central para la instauración plena del sistema de certificación de competencias. Como se señaló anteriormente, la evaluación y certificación tendrán que competir por recursos públicos con la capacitación laboral. Así, subsistemas que debieran ser complementarios tienen el mismo incentivo fiscal --la franquicia tributaria--, sin que haya cambiado su monto y/o se hayan realizado análisis de fallas de mercado y de esquemas de financiación para asegurar que las partes cuenten con alicientes para participar de la evaluación, la capacitación y la certificación.

Vale la pena destacar que, más allá de las fallas posibles en el mercado de la capacitación laboral en un SFCBCL, la franquicia tributaria ya evidenciaba falencias de diferente índole que requerían atención y revisión a nivel de diseño y funcionamiento. La posibilidad de que Chile se alinee con un SFCBCL implica también la revisión profunda de todos los objetivos a alcanzar, así como de los instrumentos y programas existentes --no sólo a nivel operativo sino también de diseño-- para ajustar, agregar o eliminar según se requiera y así asegurar los resultados esperados y la eficiencia en el uso de recursos públicos.

Sin desmedro de lo anterior, el uso de los programas vinculados al FONCAP y/o de los programas especiales del SENCE para potenciar la integración de acciones de capacitación con el sistema de certificación de competencias laborales (SNCCL) sería clave en la estrategia conducente a su instauración. Lo mismo en lo que se refiere a los programas relacionados con la estrategia nacional de desarrollo productivo e innovación. Si bien existen recursos y demanda de

vinculación desde esos clústeres, habría que analizar la efectividad potencial de esta posibilidad, dado que las brechas entre los beneficiarios de los programas sociales y los requerimientos de las empresas participantes en los programas de innovación pueden ser demasiado grandes.

Baja calidad y pertinencia de la oferta de capacitación. A lo anterior se suman los inconvenientes de la baja calidad y pertinencia de la oferta de capacitación. No será posible avanzar en la instauración de un SFCBCL si no se realiza un esfuerzo serio y sistemático dirigido a elevar la calidad de la oferta a partir de las competencias laborales demandadas por el sector privado, creando incentivos para que las personas sean certificadas y las empresas participen del financiamiento de la capacitación, atendiendo a los diferentes niveles territoriales y sectoriales, y coordinando con los sectores educativo y productivo.

Desafío comunicacional. La difusión del sistema de capacitación por competencias y su articulación con el sistema de certificación en un contexto de formación permanente debería desarrollarse conjuntamente con la reorientación de programas e instrumentos. Actualmente son muy pocas las empresas que han incorporado el enfoque por competencias en la gestión de sus recursos humanos, y existe una gran masa de micro y pequeñas empresas que no tienen siquiera gestión en ese ámbito. Es fundamental que tanto las empresas como los trabajadores entiendan y visualicen el valor agregado de un SFCBCL.

En la actualidad no es posible desarrollar una identidad del sistema como tal pues no existe un soporte operativo que legitime su construcción a partir de la integración de todas sus partes y/o sea posible brindar coberturas que respondan a la demanda que vaya surgiendo. En otras palabras, la estrategia de instauración de este sistema debería considerar los aspectos de creación de tal identidad simultáneamente con el desarrollo de los procesos operativos en los sistemas de certificación y de capacitación por competencias, y con la puesta en marcha del régimen del sistema articulado.

En síntesis. No obstante los progresos significativos logrados por Chile en su camino hacia la implementación de un SFCBCL, quedan todavía grandes desafíos pendientes. En la práctica, no se ha prefigurado aún el diseño operativo y de financiamiento del sistema, y aun cuando las

experiencias piloto representan una base para extraer elementos de un sistema de cobertura nacional, son insuficientes para esbozar el diseño en su totalidad. Tampoco se ha contemplado un diseño de un plan de negocios y de operación para el sistema en su conjunto, ni se ha invertido en la ingeniería de transición y en los arreglos necesarios para poder ir adaptando en la práctica el sistema actual al deseado. Si bien la ley es el punto de partida institucional, todavía se carece de alternativas de diseño para la operación de la Comisión, no se han efectuado las articulaciones operativas con los actores de los distintos sectores productivos²¹ y no se ha estructurado el diseño de financiamiento del sistema.

6. Opciones y recomendaciones de política

Chile se enfrenta hoy al reto de generar crecimiento con empleo en un mundo altamente competitivo. Del análisis realizado se puede concluir que no obstante el gran esfuerzo realizado por los últimos gobiernos por enfrentar los problemas, promover debates e impulsar innovaciones normativas, los distintos actores (como conjunto) no han internalizado política ni organizacionalmente la implementación del SFBCLC como un proyecto nacional.

Cabe preguntarse nuevamente –en especial dado el momento que vive Chile a raíz de la catástrofe nacional ocasionada por el terremoto del 27 de febrero de 2010-- si en realidad es una prioridad de la sociedad ubicarse en la vanguardia en materia de competencias y productividad, dado que los esfuerzos requeridos para lograrlo son significativos y de largo plazo. Las enseñanzas extraídas de las economías desarrolladas que han apostado firmemente por un SFCBCL como estrategia para la competitividad y el desarrollo demuestran claramente que se requieren ciertas condiciones para tener éxito: (i) una fuerte convicción reflejada en políticas encaminadas a hacer del país un líder en competencias y desarrollo para beneficiar a individuos, empleadores y gobierno; (ii) un papel activo del Estado en cuanto a incentivar alianzas y acuerdos entre áreas y sectores, particularmente en las etapas incipientes del proceso; y (iii) la participación constante y protagónica de empleadores y trabajadores en lo que concierne a determinar competencias y destrezas.

²¹ Las experiencias demostrativas fueron articuladas entre la Fundación Chile y el sector empresarial, mientras que el diseño aprobado contempla la articulación tripartita (para lo cual prácticamente no hay modelo ni experiencias demostrativas en el país).

El inicio de un nuevo gobierno, que coincide con la puesta en marcha de la ley, crea oportunidades para profundizar los cambios en las prácticas y en las instituciones. La situación actual del país debido al desastre exige asignar mejor los recursos públicos y reactivar las actividades de las personas cuanto antes. En otras palabras, este contexto ofrece la posibilidad de que el sistema de capacitación laboral logre mayor eficacia con recursos más limitados pero también con prioridades de capacitación más definidas.

Por tanto, es posible proponer opciones y recomendaciones que coadyuven a la instauración y funcionamiento del sistema, y en particular a delinear las acciones necesarias para que el SENCE avance en la reorientación de la capacitación laboral, contribuya a poner en marcha el sistema de certificación de competencias laborales y aporte a la consolidación paulatina de los distintos componentes del SFCBCL. Esto implica diferentes acciones y decisiones de variada naturaleza y plazos.

Fase de transición. En el corto plazo debe haber una fase de transición que permita reactivar y mantener en funcionamiento el proceso *evaluación-medición de brecha-capacitación laboral-evaluación* que se realizó durante las experiencias piloto en aquellos sectores en los cuales se logró formular y validar estándares por competencias. Esto permitirá activar la oferta de capacitación laboral basada en estándares y dar una señal a empresarios y trabajadores de que el sistema se encuentra en marcha. En tal sentido, desde un punto de vista operativo se recomienda implementar el sistema con los siguientes componentes: (i) centros de evaluación y certificación acreditados por la CNCCL para operar con los estándares existentes; (ii) monto máximo a descontar por franquicia tributaria relacionado con los servicios de evaluación y certificación, fijado de común acuerdo entre el SENCE y la Dirección de Presupuestos y con la participación de la CNCCL; (iii) formulación del reglamento operativo y de los procedimientos administrativos mediante los cuales las empresas puedan imputar acciones de evaluación y certificación a la franquicia tributaria; y (iv) acuerdo con la CNCCL sobre un plan para completar el catálogo de estándares, actualmente incompleto.

Paralelamente, se considera importante reorientar los programas sociales del SENCE y los de capacitación vinculados con programas de empleo hacia el desarrollo de competencias transversales para la empleabilidad. Todos estos esfuerzos mostrarían a la opinión pública que se está haciendo un intento serio por avanzar en la puesta en marcha de un SFCBCL.

Posteriormente será necesario realizar una campaña amplia de difusión y visualización de las ventajas de la evaluación y certificación de las competencias laborales, dirigida principalmente a los empleadores --quienes tienen el poder de decisión sobre el uso del mecanismo de financiamiento²²--, pero también a los comités bipartitos de capacitación para que la incluyan en los planes anuales, y a los sindicatos para que el tema haga parte de las negociaciones colectivas. Una opción eficaz para realizar esta tarea es mediante un efecto de demostración, utilizando para ello los casos más representativos y exitosos en el desarrollo de normas, y finalmente cerrar el círculo de evaluación y certificación destacando el efecto de la evaluación y la certificación en términos de productividad laboral y desempeño empresarial. Así las firmas podrán identificar una utilidad concreta del sistema de competencia laboral.

Voluntad política. En la primera fase se considera como condición indispensable que exista una estrecha colaboración y coordinación entre el SENCE, la CNCCL y el sector educativo, que contabilicen y pongan sobre la mesa los recursos que tienen en común y que concreten una estrategia de trabajo conjunta. Al mismo tiempo se requerirá --particularmente en el caso de los dos primeros-- de un fuerte apoyo político que se manifieste en la priorización del tema en la agenda pública. Esto por cuanto se necesitarán recursos adicionales para ejecutar acciones inmediatas, avanzar en un proyecto de restructuración profunda del SENCE, subsanar las limitaciones de los mecanismos de financiamientos planteados en la ley que crea el sistema de certificación de competencias, y poner en funcionamiento la certificación de competencias lo antes posible.

Acciones desde la Comisión. La CNCCL requiere urgentemente que el Estado financie una parte importante de los recursos necesarios para su puesta en marcha, dado que su actual estructura de financiamiento está pensada para el largo plazo. En el corto plazo, es poco probable que el sector

²² Con los mecanismos de cofinanciamiento definidos en la Ley 20.267.

privado esté interesado en cofinanciar casi el 50% de los recursos para el funcionamiento de un sistema que no ha demostrado sus bondades, carece de identidad social y a primera vista mostraría más beneficios para los trabajadores que para los empleadores.

Tampoco es probable que en esta primera fase la Secretaría Ejecutiva tenga la capacidad de generar recursos propios, por ejemplo a través de la venta de proyectos, especialmente cuando sus esfuerzos deben concentrarse en poner en marcha el sistema. Se necesita en primer lugar un acuerdo con las nuevas autoridades del Ministerio de Hacienda para que garanticen el financiamiento necesario para la fase de instalación, puesta en marcha y desarrollo de identidad social del sistema, que se estima tomará por lo menos cinco años.

Una segunda necesidad urgente es la de completar el catálogo de estándares en no más de 24 meses, en aras de asegurar una capacidad efectiva de movilización de un porcentaje significativo (cualitativamente, en términos de la relevancia estratégica de los sectores involucrados) de la fuerza de trabajo, de modo que se cuente con la masa crítica necesaria para consolidar el sistema. Cabe recalcar que si no se involucra al sector privado en el financiamiento de la elaboración de los estándares de competencias laborales y en la definición de áreas de mayor interés, el sistema no será utilizado por aquel y no se buscará certificar a las personas.

En tercer lugar se requiere de una estrategia y recursos *ad hoc* para una campaña de generación de confianza pública hacia el sistema de competencias laborales y de difusión masiva del mismo.

Transformaciones profundas en la organización del SENCE. Como se mencionó en la sección anterior, el SENCE deberá tener una organización interna donde las competencias laborales sean el eje articulador estratégico de los instrumentos que maneje, contextualizada en una política de empleo en línea con el SNCCL y con las estrategias prioritarias del país. Para lograrlo, es imprescindible realizar transformaciones que conduzcan a un profundo cambio en recursos humanos, sistemas y gestión (véase el Anexo 2. Allí se registra la propuesta de reorganización del SENCE en el corto plazo).

Liderazgo con respaldo. Enfrentar una propuesta de reorganización total de la estructura del SENCE requiere de un liderazgo que cuente con el suficiente respaldo político para acometer el desafío pendiente. La coyuntura de cambio de gobierno posibilita realizar un proceso de selección del Director Nacional del SENCE que tenga incorporado este reto en la descripción del perfil del cargo y hacerlo profesionalmente interesante. De lo contrario, no resultará atractivo para los candidatos con las competencias requeridas.

Construcción de espacios de diálogo social y participación del sector productivo. Todavía no existe la institucionalidad y/o las capacidades que permitan observar el comportamiento del empleo, y por tanto la evolución de las cualificaciones y competencias requeridas por el sector productivo. Si bien la Comisión actuaría respondiendo a la demanda, es necesario concretar de qué manera la recogerá efectivamente y cómo establecerá su pertinencia estratégica. A pesar de que la sintonización con el mercado debería estar asegurada por la función que le compete, en primer lugar, al consejo tripartito de la Comisión, y luego a los comités sectoriales de competencias laborales (CSCL), en el país hay escasa experiencia de cooperación tripartita²³. Por ello es necesario reforzar los espacios de diálogo social y concretar la construcción de relaciones institucionales y reales entre los actores sociales y el sector productivo que se reflejen en estrategias y planes concretos²⁴. Por último, es importante recalcar que si bien el país ha avanzado mucho en el diálogo social en torno a este tema, quedan importantes retos por delante, pues mientras que los trabajadores demandan capacitación y la consideran un instrumento importante para un mejor bienestar, los sindicatos no ven el tema de mejoras de productividad y capacitación laboral como ganancia.

La aceptación de los certificados de competencias laborales en el mercado laboral deberá ser consecuencia de la confianza que logre generar el sistema en los empleadores, y en ese sentido es un aspecto crítico de la operación del mismo. Sólo así se logrará dotarlo de credibilidad y validez, de modo que los certificados de competencias se reconozcan en el mercado laboral y tengan su equivalencia en el sistema educacional.

²³ Con la excepción del Comité de Usuarios del seguro de desempleo, que se reúne regularmente y cumple una función fiscalizadora y reorientadora de los compromisos del operador con el sistema.

²⁴ Cabe explicitar que es necesario involucrar a los niveles locales, ya que son actores sociales relevantes de dicho diálogo.

Fortalecimiento de la oferta de capacitación y garantía de calidad como herramientas de consolidación del sistema. Es fundamental que el SENCE realice esfuerzos decididos por garantizar la calidad de la capacitación laboral que se ofrece en el mercado. La evidencia de países desarrollados demuestra su importancia, en la medida en que genera competencia en la oferta; orienta los sistemas hacia resultados (y no se enfoca exclusivamente en procesos); crea incentivos a la certificación de competencias; logra que el sector privado participe con financiamiento, y ofrece diferentes mecanismos de monitoreo y evaluación (de etapas, productos e impactos) para garantizar la calidad de la oferta.

Además de reforzar la inspección de los servicios que brindan los intermediarios, se debe comenzar a diseñar un sistema de monitoreo y evaluación continuo y dinámico que cuente con herramientas apropiadas para cumplir los objetivos propuestos, y que combine mecanismos internos y externos de verificación y ajuste a partir de la evaluación, capacitación y certificación. En tal sentido será primordial trabajar de manera conjunta con la CNCCL y los proveedores de educación técnica para que se genere y consolide la oferta de centros de evaluación y verificación acordes con el sistema. Entre otros aspectos, se deberán analizar y definir cuestiones como si los proveedores de cada servicio serán independientes u operarán en forma integrada.

Independientemente del modelo que se adopte para la certificación (a través de agencias independientes o no), es primordial contar con un conjunto de indicadores de insumos (duración de cursos, contenidos, nivel de facilitador de capacitación), procesos y resultados (exámenes, monitoreo de trayectorias laborales luego de la capacitación, evaluaciones de impacto). Esto último es esencial, tiene un importante valor agregado y podría concretarse en el corto plazo comenzando con pruebas de diseño precisas.

Asimismo, el SENCE deberá asumir un papel activo en la definición del contenido de la capacitación que se ofrece para garantizar que esté alineada con las competencias laborales que se busca crear y que responda a las necesidades del sector productivo. Es preferible que esto se haga en sintonía con el sistema educativo para no duplicar esfuerzos y optimizar el uso de los recursos, así como los resultados esperados. En este aspecto, la evidencia internacional también

enseña que la capacitación laboral y la educación técnica forman parte del mismo mercado; es más, muchas instituciones proveen ambos servicios, tienen flexibilidad para elegir los servicios que ofrecen, y comparten los instrumentos que brinda el Estado (por ejemplo créditos con aval estatal). De allí que sea esencial aprovechar las experiencias y mecanismos que ya existen en el mundo educativo, relevar las opciones de oferta de módulos de formación para que sean las mejores instituciones las que brinden la capacitación laboral (independientemente de su sector), y al mismo tiempo concretar un plan de apoyo al desarrollo de capacidades (institucionales, empresariales, de trabajo en red) de los organismos proveedores de formación para el trabajo, así como de los instructores y relatores de capacitación (véase el numeral 2 del Anexo 2).

Avanzar en el marco de cualificaciones. La experiencia internacional también muestra que cuando el sistema de formación a lo largo de la vida se basa en un marco de cualificaciones, es fundamental que este último sea aceptado y validado socialmente y que los estándares se conviertan en insumos básicos del mismo. Más aún, dicho marco deberá reflejar una articulación y coordinación claras y fáciles de los subsistemas de educación y capacitación para las personas (de lo cual Finlandia es un claro ejemplo), y contener un desarrollo balanceado entre cualificaciones y competencias. De esta forma se constituirá en un mecanismo de monitoreo y evaluación del funcionamiento del sistema.

En aras de concretar un marco útil de cualificaciones es necesario formular estándares de competencias laborales, siendo éstos los que orientan la visión del mundo del trabajo hacia un esquema funcional para desarrollarlas y los que conforman los contenidos del marco. Así pues, el SENCE debe comenzar a cumplir el papel institucional y protagónico que le compete en su diseño, implementación y supervisión, ya que de otro modo pone en riesgo la posibilidad de articulación de la capacitación con los itinerarios laborales y formativos, y por ende la validez del mismo. Concretamente le corresponderá formular tales estándares, hacer un mapeo total de cualificaciones, vincular los trabajos y las carreras en este marco e incorporarlo a la organización interna del SENCE de manera que sea parte del diseño de acciones de capacitación y competencias laborales, así como de la propia política pública.

Análisis e identificación de mecanismos de financiamiento e incentivos del sistema. En el corto plazo se debe analizar la posibilidad de reorientar los instrumentos y programas del SENCE para articular la capacitación laboral con el SNCCL. Para ello se requiere considerar el potencial que ofrecen los distintos instrumentos regulares del SENCE y aquellos transitorios que puedan constituir una buena oportunidad para apoyar el desarrollo del sistema.

En principio, tanto el empleador como el trabajador podrían apropiarse de los beneficios de la evaluación de competencias y de la capacitación basada en estándares, mientras que de la certificación se apropiarían más bien los trabajadores. En tal sentido, y dependiendo del tipo de competencia a desarrollar, podrían plantearse en el corto plazo mecanismos de incentivos vinculados a: (i) la decisión de las empresas de facilitar la evaluación de competencias de trabajadores empleados y a su capacitación para cerrar brechas, (ii) a la decisión de los trabajadores empleados de facilitar la evaluación y/o certificación de sus competencias, y (iii) a facilitar la evaluación, capacitación y/o certificación de aquellos que se encuentran desempleados.

Utilización de la franquicia tributaria. Ésta resulta fundamental en cualquier intento de articular el sistema de capacitación con un sistema de formación permanente (véase el numeral 3 del Anexo 2). Sin embargo, en el corto plazo no es de esperar un cambio en la franquicia tributaria ya que esto exigiría la modificación de la ley, con los consecuentes tiempos de tramitación y de búsqueda del acuerdo político relevante, en particular con el mundo empresarial, dado que se trata de modificar un sistema que involucra un elevado volumen de recursos. Si bien la Ley 20.267 define expresamente la posibilidad de utilizar la franquicia tributaria para capacitación como mecanismo de financiamiento de los procesos de evaluación y certificación –para lo cual ha estipulando un mecanismo de copago del empleador--, resulta difícil pensar que en la situación actual la empresa cambie sus decisiones, dado que tales procesos compiten entre sí, los recursos de franquicia se internalizan como parte de la caja, no ha habido cambios en la fiscalización del uso del instrumento y tampoco se han hecho las modificaciones de diseño requeridas para adaptarlo al nuevo contexto.

De todas maneras, aunque en el corto plazo no es posible hacer modificaciones que conlleven cambios en la ley, sí es factible introducirlas a nivel de su reglamentación. En particular, se recomienda evaluar la posibilidad de no permitir que se utilicen fondos de la franquicia para capacitación o certificación antes de que se haya realizado la evaluación del individuo en cuestión. De esta forma, si el trabajador es declarado no competente en la evaluación, se definirá un programa diseñado a su medida y se utilizará la franquicia para capacitarlo y/o certificarlo. También sería conveniente analizar la opción de no autorizar el financiamiento público de capacitación si dicha acción no está basada en competencias laborales. Estas dos medidas contribuirían a que las instituciones que proporcionan capacitación se adecuen a los requerimientos del trabajador y de la empresa, y ayudarían a que la capacitación se oriente por la demanda y no por el esquema de oferta que hoy prevalece.

Otra opción sería abrir un espacio para forjar acuerdos voluntarios con grupos de empresas partiendo de los sectores en los que se realizaron pilotos. Esto con el fin de establecer un plan de evaluación, cierre de brechas y certificación de sus trabajadores basado en mecanismos de “premios” para aquellas empresas que se integren al sistema, lo cual permitiría utilizar el régimen hoy vigente en la franquicia. Sin embargo, sería pertinente realizar con anterioridad un estudio que indague sobre el interés potencial de las empresas de efectuar copagos y en el cual se establezcan las condiciones para su participación.

Sin desmedro de todo lo anterior, será fundamental fortalecer la supervisión y monitoreo de la franquicia tributaria y explorar y aprovechar mejor la información proveniente de propio sistema. De esta forma se entenderá mejor si las falencias que hoy se evidencian son de diseño o de funcionamiento del instrumento, o más bien se originan en la cantidad y tipo de objetivos que se quieren alcanzar con el mismo, o se derivan de incentivos generados a partir de aquel o como resultado de la ausencia de otros mecanismos. Lo anterior permitirá avanzar simultáneamente en el análisis y diseño del conjunto de objetivos y resultados esperados, de los mecanismos de financiamiento y de la existencia de instrumentos alineados para optimizar el uso de los recursos públicos. A la luz de los problemas mencionados, parece evidente que, en el mediano plazo, el uso de la franquicia no puede mantenerse tal y como se utiliza hoy, aunque para poder proponer cambios debe decidirse a quién, en qué y cómo quiere priorizarse.

Programas que garanticen la inclusión social. Aun cuando el diseño de estándares y sus mecanismos de evaluación, capacitación y certificación deberán corresponder a las necesidades del sector productivo, el situar la demanda en itinerarios laborales permite ampliar el alcance del sistema de capacitación a las políticas de inclusión laboral y de desarrollo de oportunidades en sectores rezagados de la población. Esto es particularmente relevante en Chile, donde la brecha formativa en competencias esenciales y específicas que respondan a los nuevos requerimientos del mundo productivo no ha sido cubierta desde el campo de la educación para un porcentaje importante de la fuerza de trabajo actual²⁵.

Por otra parte, los mecanismos de evaluación, capacitación y certificación de trabajadores desempleados y de baja calificación laboral son los que hoy en día tienen mayores posibilidades de ser implementados en el corto plazo, ya que existe un conjunto de políticas e instrumentos que se puede canalizar hacia acciones que potencien la implementación del sistema de formación a lo largo de la vida, con sus consecuentes efectos positivos en la inclusión social.

Actualmente, el SENCE cuenta con un conjunto de programas de distintas características orientados a jóvenes y desocupados, cuya efectividad se puede ampliar potenciando una formación por competencias que integre las áreas de empleo y los programas sociales²⁶. Esto produciría sinergias no sólo a favor de una mejor focalización y cobertura, sino también de la articulación con otras políticas (por ejemplo de formación técnica y educación de adultos), de modo que se pueda desarrollar confianza e implementar procesos de trabajo permanente con el Ministerio de Educación y con los gobiernos regionales (véase el numeral 4 del Anexo 2).

Instrumentos de financiamiento individual para la capacitación y certificación. En el momento no existe ningún instrumento que permita que los trabajadores que se encuentren empleados obtengan financiamiento público directo para que, a partir de su propia decisión, puedan elegir

²⁵ La única medición que se ha realizado fue en 1998, cuando se aplicó la Encuesta Internacional de Adultos (IALS) de la OCDE. De los 20 países participantes, Chile tuvo el peor desempeño, constatándose que más del 50% de las personas carecía del nivel mínimo de comprensión de lectura para desempeñarse en el mundo productivo actual.

²⁶ Es importante tener claridad respecto a los objetivos, la población elegible, los instrumentos, y las metas e indicadores de productos y resultados (de mediano y largo plazo) de todos los programas existentes para poder evaluar integralmente la eficiencia del gasto.

dónde y en qué capacitarse, y que les facilite el acceso al sistema de certificación de competencias. Esto por cuanto en el caso de la franquicia tributaria, la decisión corresponde plenamente a las empresas. Dado que existe la necesidad de que los trabajadores tengan voz en el tema de su capacitación, una opción que podría ponerse a prueba sería la de otorgarles crédito con aval del Estado, contingente al ingreso promedio de la ocupación y donde se establezcan ciertas condiciones y restricciones para alinear incentivos, contenidos y financiamiento.

En el caso de trabajadores que no tienen capacidad de pago, otra alternativa sería que el Estado cofinanciara la certificación para que ellos la concretaran por su propia cuenta. Podría establecerse un mecanismo complementario a la evaluación de competencias a través del FONCAP²⁷ que permita el cofinanciamiento de la certificación de los trabajadores empleados que hayan sido previamente evaluados, utilizando o no la franquicia tributaria, según los tramos de salario previstos en la Ley 20.267. Esto necesariamente requerirá recursos adicionales.

Fortalecimiento de la intermediación laboral y función de las agencias del ramo. Es fundamental hacer énfasis en la relación entre intermediación laboral y capacitación laboral. En términos generales, los instrumentos previstos en las políticas de empleo deberían incorporar una evaluación de las competencias esenciales y específicas de los trabajadores, con base en lo cual se pueda establecer un plan de desarrollo de experiencia y/o capacitación en destrezas que demande el mercado que apunte a cerrar brechas y a acceder a la certificación de competencias, ya sea para mantenerse dentro del sector en el cual se está o se estaba empleado o para trasladarse hacia sectores más dinámicos. El punto de entrada a este sistema deberían ser las agencias de intermediación laboral (actualmente lo constituyen las oficinas municipales de intermediación laboral u OMIL²⁸), supervisadas técnicamente por SENCE de acuerdo a lo previsto en el Estatuto de Capacitación. En la canasta de prestaciones de las OMIL a los desempleados de sus comunas, un primer paso podría ser entonces referirlos a una evaluación de competencias y a asesoría personalizada sobre las mejores opciones para cada individuo.

²⁷ Tal como lo consigna el Artículo 34 de la Ley 20267, en particular en el punto (d) del Artículo 46 del Estatuto de Capacitación.

²⁸ Podría explorarse la posibilidad de hacer propuestas que involucren un mercado competitivo de agencias donde se licite el servicio de intermediación laboral. Véanse Singer y Guzmán (2010) para una propuesta de intermediación laboral privada.

En el caso de los trabajadores que cuentan con seguro de desempleo será necesario buscar los mecanismos de articulación con las Administradoras de Fondos de Cesantía (AFC) para que en el período de búsqueda de empleo se considere la evaluación, capacitación y certificación de las competencias, lo cual también se podría realizar a través de las OMIL. En particular, se podría considerar el financiamiento del 100% de las actividades para aquellos trabajadores que participan en el Fondo Solidario.

Lo anterior exige que el SENCE cree un catastro de aquellas OMIL que estén en condiciones técnicas y de infraestructura para incluir en sus actividades la de referir a sus usuarios desempleados a procesos de evaluación de competencias, y que paralelamente diseñe un plan de fortalecimiento para aquellas OMIL que no estén en condiciones de hacerlo. Asimismo, se deberá disponer oportunamente de la información sobre los centros de evaluación y certificación que se encuentran funcionando, así como de los OTEC que prestan servicios de capacitación orientados a cerrar brechas para certificar competencias. En suma, se requiere poner en marcha un sistema de información, monitoreo y evaluación integrado que responda oportunamente a la demanda que estará surgiendo tanto desde las OMIL como de los individuos, así como prestar un fuerte apoyo al fortalecimiento y mejora de su calidad.

Por último, cabe resaltar la relevancia de diseñar e implementar desde un comienzo evaluaciones de impacto y análisis costo-beneficio. La multiplicidad de componentes y desafíos que implica el funcionamiento y consolidación de una formación basada en competencias laborales exige que se evalúen diferentes aspectos, entre ellos su asimilación en los diversos sectores, su certificación, los esquemas de financiamiento, los instrumentos de incentivos y la calidad de la oferta. La evidencia generada permitirá determinar los efectos concretos y delinear mejoras futuras.

Posteriormente cabría una segunda fase de rediseño estructural que si bien es de más largo plazo, se debe iniciar desde ya. Dicha fase se orienta a corregir algunas de las fallas de diseño, articulación e institucionalidad más profundas que constituyen barreras fundamentales para la instauración de un SFCBCL, a saber: la dirección y articulación política e institucional del sistema de formación permanente; el análisis e identificación de posibles esquemas de incentivos para la capacitación laboral en este contexto; los mecanismos de financiamiento para la

evaluación, capacitación y certificación de competencias, y los esquemas de reconocimiento de aprendizajes previos y las equivalencias.

En la actualidad se están estructurando nuevos diseños institucionales en el Ministerio de Educación, se ha establecido una Estrategia de Competitividad e Innovación y se cuenta con algunos de los instrumentos que permitirán dar el salto que el país requiere en el desarrollo de sus recursos humanos. En esta línea se inscriben la Ley de Competencias Laborales, la CNCCL y el Marco de Cualificaciones actualmente en desarrollo. Sin embargo, aún no se visualiza quién o qué institución asumirá la posición de liderazgo en la formulación de una estrategia nacional de desarrollo de capacidades humanas.

Estrategia de desarrollo de capital humano. Existe la necesidad de poner en el centro de las preocupaciones y prioridades políticas del nuevo gobierno una estrategia de desarrollo de capital humano que sea liderada por una estructura específica, cuyo objetivo sea proporcionar los lineamientos estratégicos y ejercer control operativo sobre los diferentes esfuerzos que las instituciones hacen y deberán hacer en el futuro.

Esta estructura tendría que actuar alineada con la Estrategia de Innovación y Competitividad, con las políticas de fomento productivo para de las empresas de menor tamaño, así como con las políticas de empleo y con las de formación para el trabajo. Desde allí se ordenarían las distintas estrategias de mejora del capital humano enfocándolas en la innovación, la productividad y la inclusión laboral, y produciendo los rediseños institucionales específicos para que las entidades desplieguen instrumentos especializados y articulados.

Desde esta perspectiva, el SENCE podría especializarse en la estrategia de inclusión laboral y en las políticas de empleo, centrando su esfuerzo en desarrollar un sistema que garantice a todas las personas los apoyos necesarios para emprender un itinerario ascendente a través del logro y certificación de nuevas competencias a lo largo de la vida laboral.

El resto de las funciones que actualmente realiza el SENCE, como los programas de capacitación para la mejora de la productividad de las empresas de menor tamaño, podrían radicarse en la

propia institucionalidad sectorial. Esto por cuanto todos los estudios y diagnósticos indican que el desarrollo de la competitividad de tales empresas requiere de un esfuerzo articulado de asistencia técnica, capacitación y desarrollo de redes. De allí que carezca de sentido mantener la capacitación como instrumento separado, obligando a realizar grandes esfuerzos de coordinación institucional innecesarios y produciendo dispersión de los esfuerzos de una institución pequeña como el SENCE.

Por otra parte, es fundamental realizar una profunda evaluación de la pertinencia de la franquicia tributaria y de los problemas asociados a su funcionamiento actual (por ejemplo los relacionados con los objetivos e impactos, y con la concentración y exclusión de ciertos grupos), así como un análisis e identificación de esquemas de incentivos y de financiamiento que aseguren la consolidación del sistema y la promoción de la capacitación laboral en un SFCBCL. Un alineamiento de largo plazo de los instrumentos del SENCE, y en particular de la franquicia tributaria, pasa por repensar, ajustar y diseñar los instrumentos de financiamiento y los mecanismos de incentivos en función de los objetivos que se quiere alcanzar; esto teniendo en cuenta las fallas de mercado existentes, las prioridades del país y sus posibilidades de promover la formación continua.

Dichos instrumentos deberían estar principalmente orientados a apoyar al trabajador para constituir su itinerario laboral y su plan de generación de competencias a lo largo de la vida en aras de mejorar su productividad y su empleabilidad. Por un lado, se requeriría diseñar mecanismos que promuevan que cualquier trabajador, con arreglo a algún indicador de priorización, pueda acceder al sistema de *evaluación-cierre de brechas-certificación* en diferentes momentos de su vida laboral. Por otro lado, se debería combinar el cofinanciamiento de las partes interesadas para maximizar la eficiencia del uso de los recursos públicos. La experiencia internacional muestra que, por ejemplo, Australia reorientó el uso de su franquicia tributaria sólo hacia la capacitación basada en los estándares oficiales de competencias laborales. Austria, por su parte, ha combinado diversos instrumentos –desde la empresa y desde el individuo-- de acuerdo con las principales externalidades que el Estado quiere corregir y con la apropiabilidad de los beneficios.

En tal sentido, se recomienda analizar la factibilidad de propuestas y pruebas de instrumentos de incentivos para individuos y empresas, y de mecanismos de cofinanciamiento:

- evidencia empírica sobre cuáles son los incentivos que tienen las empresas para financiar evaluación, capacitación y/o certificación²⁹;
- incentivo diferencial que requerirían las empresas para incorporar los procesos con sus trabajadores y asegurar la viabilidad del sistema;
- bonos de capacitación;
- sistema de crédito a la capacitación para la porción que le corresponda financiar al trabajador;
- franquicia tributaria sólo para cofinanciar los procesos de evaluación y certificación que no son totalmente apropiables por la empresa, y
- subsidios directos a empresas que usan los estándares, entre otras cosas.

La revisión del instrumental disponible necesariamente lleva a realizar una discusión que incidirá en el estatuto de capacitación y empleo, por lo que la perspectiva de largo plazo es un cambio de la ley, de manera que la operación de sistema de capacitación laboral se adecue a los nuevos requerimientos de la agenda del país en materia de desarrollo económico y social. A la luz de esta discusión, probablemente se producirá la necesaria separación (existente por lo demás en casi la totalidad de los países desarrollados) de los sistemas de apoyo público a la capacitación laboral y al empleo, especializando sus funciones y articulándolas a través de la estrategia nacional de desarrollo de capacidades humanas.

En resumen, Chile debe recorrer un camino largo y sembrado de desafíos a los que debe responder si quiere apostar por la empleabilidad, la productividad y el bienestar de sus ciudadanos. El hecho de que los países más desarrollados se hayan empeñado en seguir este tipo de trayectoria desde hace varias décadas y de manera continua hace pensar que es posible lograrlo.

²⁹ En el período de diseño y discusión inicial del proyecto de ley que estableció el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales se propuso generar condiciones financieras más favorables para los diferentes procesos vinculados a los estándares de competencias, cuestión que en su momento fue descartada por el Ministerio de Hacienda.

7. Experiencia del Banco

El área de *formación permanente basada en competencias laborales* responde directamente a las prioridades institucionales del BID, tanto en materia de competitividad e inversión como de desarrollo social. En el primer aspecto, su nuevo marco de operaciones destaca la necesidad de focalizar contribuciones en reformar los sistemas de entrenamiento y en modernizar la legislación laboral, entre otras cosas. En el segundo, el Banco destaca la urgencia de mejorar la efectividad y calidad del gasto social, incluyendo aquí los sistemas de beneficios para los trabajadores, sean formales o informales.

Esta área también constituye una prioridad estratégica de la Unidad de Mercados Laborales (LMK), que cuenta con una vasta experiencia en temas de capacitación laboral y formación para el trabajo, y ha venido invirtiendo técnica y analíticamente en el estudio de instrumentos, mecanismos e instituciones para promover la formación permanente durante la vida laboral de los individuos como estrategia para potenciar la productividad y mejorar el bienestar de los trabajadores. El objetivo consiste en apoyar a los países de la región en el diseño, implementación y consolidación de sistemas nacionales de formación permanente basada en competencias laborales.

La experiencia del Banco en Chile

El BID ha apoyado al país por medio de productos no financieros del FOMIN. En 1999 contribuyó al diseño y ejecución de la primera experiencia piloto de certificación de competencias laborales en los sectores de gas, electricidad y gastronomía (Programa Cero Falta ATN/MH-6698-CH). Adicionalmente, desde 2007 se encuentra en ejecución un proyecto de la Fundación Chile, financiado parcialmente por el FOMIN (ATN/MH-10172-CH) y destinado a diseñar y a poner a prueba un modelo de transferencia de tecnologías de aprendizaje y de gestión que apoye el mejoramiento de la oferta de las instituciones de formación y capacitación laboral para sintonizarlas con las necesidades de sectores productivos claves de la economía nacional. Durante 2009, los Ministerios de Hacienda y Ministerio de Trabajo y Previsión Social solicitaron

a la Unidad de Mercados Laborales apoyo de asesoría técnica para identificar los desafíos que debe afrontar el SENCE para poder operar en consonancia con el sistema de formación permanente basado en competencias que eligió Chile, así como para profundizar en la evidencia proveniente de países de la OCDE y formular recomendaciones preliminares de política económica. La presente nota es producto de tal asesoría.

Referencias

Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations, http://www.dest.gov.au/sectors/training_skills/policy_issues_reviews/key_issues/nts/

Benavente, J. M. 2008. “La dinámica empresarial en Chile (1999-2006)”. Foro Pro Innovación. Ministerio de Economía, Santiago de Chile.

Cuddy, N., C. Ward y T. Leney. 2010. “Casos de estudio de sistemas nacionales de formación permanente basado en competencias laborales: Austria, España, Inglaterra, Finlandia y República Checa”. Londres, febrero.

Escárate Muller, J. y R. Castillo. 2010. “Identificación de desafíos y formulación de recomendaciones de política para que el SENCE pueda adaptarse al sistema de educación y capacitación permanente”. Santiago, febrero.

Escárate Muller, J., R. Castillo, D. Bravo, L. Yerko y P. Medrano. 2006. *Igualdad de oportunidades: los desafíos de la capacitación laboral*. Santiago: SENCE-Centro Micro Datos y Universidad de Chile.

Eurostat. 2005. Estadísticas de Eurostat, Encuesta “[Continuing Vocational Training](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do)”, Tercera Ronda 2005 (CVT3), Comisión Europea, Luxemburgo.
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>;
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>

Jara, O. 2002. *Evaluación del sistema de capacitación en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Jélvez Maturana, M. y M. Alvarado Moscoso. 2009. “¿Cómo continuar avanzando hacia el desarrollo? Propuestas para una Política Nacional de Empleo”. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación. 2006. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006*. Santiago de Chile.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2008. *Boletín Agenda Laboral* N° 33, Santiago, Chile.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social-Secretaría de Previsión Social. Centro de Microdatos y Universidad de Chile-Facultad de Economía y Negocios. 2006. *Encuesta de Protección Social 2006*. Santiago de Chile.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Dirección del Trabajo. 2006. *Encuesta Laboral (ENCLA) 2006*, Santiago de Chile.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2009. “OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile 2009”. OECD, abril.

-----, 2010. “OECD Economic Surveys: Chile”. OECD, enero.

Programa Chile Califica. 2008. “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”. Santiago, Chile. Disponible en <http://www.chilecalifica.cl>

Rushanara, A. y J. Caulier-Grice. 2008. “Systematic Innovation in Vocational Education and Training”. The Young Foundation, EDU/EDPC/CERI/RD, 3, OECD.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). 2006. “Manual de procedimientos sobre franquicia tributaria”. Disponible en http://www.sence.cl/docs/Manual_FranquiciaTributaria2006.pdf

-----, 2008. “Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Fortalecimiento del modelo SENCE: El sistema de capacitación que Chile necesita para el bicentenario”. Santiago de Chile.

-----, 2009. “Anuarios Estadísticos SENCE 1997-2007”. Disponibles en http://www.sence.cl/estudios_anuario.html

Singer, M. y R. Guzmán. 2010. “Focalización del rol del Estado en la capacitación”. Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, marzo.

UNESCO/Institute for Statistics. Statistics 2004-2007.
http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng

World Economic Forum. 2009, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Ginebra: Suiza: WEF.

Anexo 1: Evidencia Internacional

	Actores sociales	Participación del sector privado	Rol de Estado en el financiamiento
Austria	Alto diálogo social. Alto involucramiento del sector público, privado y uniones de trabajadores en la identificación de necesidades de competencias y capacitación.	Muy alto. Fuerte tradición de inversión en capital humano y alto financiamiento de capacitación.	Limita el financiamiento sólo donde existen fallas de mercado. Clara definición en el caso de adultos sobre qué financia y qué no. Evaluación, capacitación y certificación para desempleados.
Australia	Participación de empleadores, gobierno, empleados, estudiantes y proveedores de capacitación. Importante rol de la industria.	Muy alto para garantizar que la oferta responda a sus necesidades.	Subsidia solamente la capacitación y entrenamiento que se basa en competencias laborales.
España	Ministerios de Educación y Trabajo. Representantes regionales y actores sociales acuerdan la planificación, financiamiento y contenido de la educación y capacitación. El diálogo social tiene un rol importante en el financiamiento y tipo de capacitación (acuerdos políticos y entre trabajadores y representantes).	Empresas son escépticas a entrenar y capacitar.	La capacitación generalmente es financiada de manera tripartita: Estado, empleador y empleado. El Estado (nacional y local) financia la totalidad en el caso de desempleados y en el caso de competencias básicas.
Finlandia	Alta participación de empresas, empleados y docentes en la mayoría de etapas y procesos. Conjuntamente definen las cualificaciones y existe una alta articulación de las habilidades con las necesidades del mundo del trabajo. Fuerte convicción sobre la formación permanente.	Las empresas son responsables de financiar la capacitación que ellas deciden. Alto desarrollo de entrenamiento en empresa.	La formación inicial y avanzada constituye un derecho de la persona y una responsabilidad del Estado. Adultos: el individuo paga una pequeña parte de la capacitación. Compra capacitación para desempleados o en riesgo, del mercado de instituciones que brindan educación, entrenamiento y capacitación en el país. Programas específicos financiados por el Estado para minorías.
Inglaterra	Las empresas son renuentes a ofrecer entrenamiento en empresa. Las organizaciones de trabajadores participan (implementación y financiamiento) en la evaluación, capacitación y certificación de competencias generales y transversales. Alta participación de cámaras de ciertos sectores productivos.	La porción que financia la empresa depende de la relevancia de la acción para ese trabajo.	Hasta los 19 años, evaluación, formación y certificación financiada por el Estado. Luego, se distribuye entre Estado, e individuo o empresa. El financiamiento público es un instrumento de política para promover prioridades de política pública: financia proveedores, inspectores, estándares ocupacionales.
República Checa	Esfuerzo incipiente de desarrollo. Débil vínculo entre empleadores, empleados y sector público.	Cuando es relevante para el trabajo, paga principalmente la empresa. Cuando el entrenamiento es costoso, la empresa puede solicitar hasta 5 años de trabajo al empleado.	La evaluación y certificación la paga el Estado, vía reembolso. Y los tres procesos en caso de desempleados.

	Actores sociales	Participación del sector privado	Rol de Estado en el financiamiento
República Checa		Los empleadores deben proveer entrenamiento y certificación para aquellos sin destrezas (dependiendo del caso puede obtener fondos del Estado) y dos años de experiencia práctica a los graduados (Cód. Trabajo).	
	Instrumentos de incentivo a la formación y capacitación	Provisión	Control de Calidad y Pertinencia
Austria	Alto desarrollo, amplia variedad, posibilidades de combinación. Para diferentes grupos: empresas, individuos, grupos vulnerables. Subsidios directos, licencia por entrenamiento, franquicias a empresas, bonos de educación, cuentas de capacitación, subsidios por capacitar aprendices, premios por éxito en examen de aprendiz. El Estado promueve a las personas y empresas a invertir en capacitación, y a los proveedores de capacitación a brindarla a grupos vulnerables.	Baja competencia entre proveedores de educación técnica y capacitación. Proveedores privados e instituciones sin fines de lucro. Centros de certificación y exámenes independientes, acreditados y reconocidos. Amplia diversidad de maneras de aprender (aprendizaje formal e informal) y de itinerarios formativos-laborales. Itinerarios articulables de formación general y técnica.	Reconocimiento de cursos a nivel nacional. Certificación del sector e industria con estándares ISO y sector específico. Mecanismos internos de exámenes y pruebas y mecanismos externos: asesores independientes para monitoreo de evaluación y certificación. Mecanismos de re-acreditación periódicos.
Australia	Diferentes instrumentos para distintas poblaciones objetivos.	Provisión privada y pública, competitiva. Esfuerzos por aumentar la competencia y la oferta de posibilidades. Instituciones integradas.	Mecanismos de aseguramiento de calidad y pertinencia de la oferta que recibe financiamiento público. Los estándares de competencias funcionan de control al ser el resultado de las necesidades de cada sector y los paquetes de formación que ofrecen los proveedores. Los paquetes de formación son nacionales, desarrollados por el sector productivo, validados por asesores de la industria y aprobados por Consejo Nacional de Calidad de la Formación.
España	Existe crédito para empresas que capacitan, el cual depende del presupuesto estadual anual. Incentivos a los proveedores de servicios para ofrecer determinados entrenamientos, permisos individuales de formación (crédito). Instrumentos financieros y fórmulas complejas de entender por individuos y empresas.	Públicos, privados o centros estaduales privados.	Bajo monitoreo de la evaluación y validación. Esquemas de aseguramiento de calidad no son consistentes a nivel nacional. Son subsistemas separados, locales. El control de calidad y pertinencia varía sustancialmente entre localidades, aunque hay esquemas de control e inspecciones regionales. Orientación reciente del modelo hacia resultados y modulación.

	Instrumentos de incentivo a la formación y capacitación	Provisión	Control de Calidad y Pertinencia
Finlandia	Subsidios para adultos que han estado en la fuerza laboral los últimos 5 años. Préstamos para estudiantes.	Amplio rango de oportunidades, desde entrenamiento específico para una ocupación a esquemas para validar habilidades adquiridas informalmente, cursos de habilidades generales o muy específicas. Sobreoferta de opciones. Los proveedores de capacitación, entrenamiento y educación son los mismos. Proveedores públicos, semipúblicos y fundaciones. Gran desarrollo de educación y entrenamiento para adultos: ciertos proveedores especializados solamente en adultos. Relación alternante entre experiencia laboral y educación, aunque los itinerarios de formación general y técnica vocacional están separados.	Bajo grado de desarrollo de mecanismos y práctica de evaluación externa. La autoevaluación es una parte fuerte del sistema. Comienzo de orientación hacia lógica de resultados. Alto desarrollo y uso de métodos econométricos y cualitativos para analizar y anticipar necesidades de habilidades. Comités nacionales de educación y entrenamiento que monitorean, evalúan, anticipan, analizan necesidades de habilidades y hacen sugerencias para el desarrollo de entrenamiento.
Inglaterra	Particularmente enfocados hacia jóvenes y adultos mayores con baja calificación y gente sin habilidades básicas. Becas e iniciativas específicas.	Alta provisión pública, amplio espectro de proveedores y opciones. Segundas oportunidades, de actualización de habilidades, de habilidades básica, de aprendices, de reconocimiento de experiencia, etc. Mercado muy competitivo. Instituciones independientes de evaluación y certificación con marcado reconocimiento. Mercado muy flexible: las instituciones tienen considerable posibilidad para ofrecer cursos de nuevas necesidades del mercado.	Gran desarrollo de instrumentos de control de calidad. Balance de herramientas internas y externas. Inspecciones externas, exámenes internos y externos, verificaciones externas de la evaluación. Competencia y cultura de generación de evidencia e información. Instituciones públicas y privadas evalúan y analizan necesidades presentes y futuras de competencias.
República Checa	El Estado promueve acuerdos entre escuelas vocacionales y empleadores locales. Las empresas son elegibles para fondos para capacitación bajo determinadas circunstancias.	Gran variedad de proveedores públicos y privados. Agencias del Estado de cualificación y validación. Itinerarios claros y oportunidades de transferencias de itinerarios. Gran desarrollo de oportunidades de re-entrenamiento.	Mecanismos de acreditación para proveedores educativos y de capacitación. Autoevaluaciones e inspecciones sin regulación.

	Instrumentos de incentivo a la formación y capacitación	Provisión	Control de Calidad y Pertinencia
República Checa	Nuevos incentivos a la empresas para capacitación general y subsidios a trabajadores para capacitación básica. No hay instrumentos para adultos empleados que quieren capacitarse y sus empleadores no los apoyan.	Escaso aprendizaje trabajando y ausencia de aprendices. Incipiente introducción para reconocimiento de aprendizaje no formal e informal.	Proyectos para desarrollar métodos y herramientas para realizar proyecciones de necesidades de habilidades y comisiones sectoriales incipientes.

Fuente: Elaboración propia en base a Cuddy et al (2010) y Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations.

Anexo 2: Detalle de algunas de las opciones propuestas

A continuación se detallan algunas de las opciones propuestas para el corto plazo (Escárte y Castillo, 2010).

1. Reorganización de esfuerzos en el SENCE

En el corto plazo se propone formar un equipo de articulación y reorganización del SENCE que opere bajo la estructura de un proyecto de intervención con recursos propios directamente dependiente del Gabinete del Ministro/a o de la Subsecretaría del Trabajo, en coordinación con la Dirección Nacional del SENCE. Este equipo deberá tener la capacidad política y operativa de subordinar a los departamentos y unidades de línea y a las direcciones regionales, a fin de asegurar el alineamiento estratégico de la organización. Su responsabilidad será la de llevar a cabo las acciones que permitan en 6, 12 y 18 meses generar las condiciones para la reorganización y puesta en funcionamiento de la organización, centrándose en la generación de los instrumentos que aseguren la implementación de una política de inclusión laboral a través de la formación a lo largo de la vida y comenzado a esbozar la especialización institucional en los programas de empleo e inclusión al mundo del trabajo.

El equipo se estructuraría en tres áreas: (i) *operativa*, cuya función será la de asegurar que los profesionales del SENCE en el nivel central y en las Direcciones Regionales lleven a cabo los proyectos y programas que se definan en la transición entre la etapa actual de pilotos y escalamiento y la puesta en marcha de un sistema consolidado (y no cosas aisladas); (ii) *desarrollo de capacidades*, cuya función será la de medir brechas entre las competencias de los equipos actuales y los niveles que se espera alcanzar, estableciendo los programas de capacitación necesarios, el reclutamiento de nuevos profesionales, la contratación de tecnologías y métodos de trabajo, y los presupuestos asociados a estas actividades; y (iii) *desarrollo estratégico*, cuya función será la de generar las condiciones para que se establezcan los nuevos arreglos institucionales requeridos, de modo que exista articulación entre el SENCE, la Comisión de Certificación de Competencias Laborales y los Ministerios de Economía, Educación y Hacienda, entre otros.

Internamente, el SENCE requeriría fusionar sus áreas de empleo y programas sociales, y generar una canasta de prestaciones estándar para asegurar que los trabajadores cuenten con un itinerario laboral vinculado a una estrategia personal de formación permanente en los distintos momentos de su vida. Ello permitiría reorientar los programas que hoy administra y fortalecer sus vínculos con las OMIL y la Administradora de Fondos de Cesantía. En una primera fase, el SENCE podría centrarse en el desarrollo de competencias transversales que apunten al objetivo de que los trabajadores de baja calificación consigan el segundo nivel de lectoescritura y aritmética de acuerdo con los estándares del programa PISA de la OCDE.

Respecto del departamento que administra la franquicia tributaria hoy en el SENCE, sus esfuerzos podrían reorientarse los esfuerzos hacia una estrategia de difusión de acuerdos para la certificación de competencias sectoriales, estableciendo vínculos con las asociaciones empresariales y sindicatos y generando una estrategia de fortalecimiento de los Comité Bipartitos de Capacitación.

Las funciones de soporte para estas áreas operativas principales se ejecutarían en tres áreas:

- a) Un *área jurídica* que incluiría: (i) gestión del registro de OTEC y OTIC, a cargo de asegurar la inscripción y mantenimiento de dichos organismos según las normas vigentes; (ii) gestión de contratos, a cargo de los procesos legales de las licitaciones y adjudicaciones; y (iii) fiscalización, a cargo de asegurar el cumplimiento de la normativa de cada programa ejecutado.
- b) Un área de *sistemas y procesos* a cargo de las labores de desarrollo y aprovechamiento de los sistemas informáticos que sirva de soporte a los nuevos procesos de trabajo y que permita la optimización y control de calidad de los mismos, así como la generación de información oportuna y confiable para realizar el monitoreo y la evaluación continua de los resultados e impactos de los programas.
- c) Un área de *administración y finanzas* que preste soporte administrativo, contable y financiero para asegurar la ejecución oportuna y correcta de los recursos públicos involucrados.

2. Fortalecimiento de la oferta de capacitación

Se recomienda analizar las posibilidades de potenciar el proyecto actualmente en ejecución³⁰ destinado a diseñar y probar un Modelo de Transferencia de Tecnologías de Aprendizaje y de Gestión que apoye el mejoramiento de la oferta de las instituciones de formación y capacitación laboral, sintonizándolas con las necesidades de sectores productivos claves de la economía nacional. Esta experiencia contempla la participación de aproximadamente 250 OTEC, aunque su cobertura podría ampliarse y centrarse en la reorientación hacia el desarrollo de competencias institucionales, capacidad empresarial y de trabajo de los OTEC para forjar alianzas con empresas a fin de contar con la infraestructura necesaria para efectuar capacitaciones en ambientes laborales.

Respecto al desarrollo de las competencias de los instructores y facilitadores que trabajan en los OTEC, se propone formular estándares para la industria y desarrollar procesos de evaluación y certificación de este personal, lo cual implica desarrollar con los actores de la oferta de capacitación laboral el mismo procedimiento que se ha estado aplicando en los demás sectores económico-productivos. Este proyecto, financiado desde el SENCE, podría ser uno de los primeros a cargo de la Comisión de Competencias Laborales, ya que se trata de una actividad estratégica para la reorientación del sistema de capacitación por competencias laborales.

3. Diseño de incentivos para la utilización de la franquicia tributaria en la evaluación y cierre de brechas en las competencias laborales

Esta acción requiere un trabajo conjunto del SENCE, la CNCCL y los servicios sectoriales correspondientes en torno a una estrategia destinada a forjar Acuerdos Voluntarios de Certificación de Competencias en los sectores en los que ya se hayan llevado a cabo experiencias piloto y con otros considerados relevantes como el maderero; la CNCCL deberá determinar si acepta o no sus estándares.

El proceso podría iniciarse con los sectores agroindustrial, de logística, turismo y acuicultura y pesca, siendo éstos los que más desarrollo han alcanzado en el período de los programas piloto, además de que forman parte de los sectores prioritarios establecidos en la Estrategia de

³⁰ Proyecto de la Fundación Chile financiado por el FOMIN y el SENCE.

Desarrollo de la Competitividad y en cuyos mercados laborales participan muchos trabajadores de baja calificación que a través de la certificación podrían mejorar significativamente sus opciones de trabajo. Lo anterior requerirá acuerdos sectoriales a nivel nacional y territorial con los gremios y sindicatos correspondientes, para lo cual será necesario establecer alianzas de trabajo con las entidades públicas pertinentes como el Ministerio de Agricultura, el Servicio Nacional de Turismo, el Servicio Nacional de Pesca, el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), entre otros.

Esto exigirá que el SENCE desarrolle las competencias necesarias para participar en tales esfuerzos de articulación, y que adecue algunas de sus estructuras y procesos operativos como los sistemas de inscripción de cursos, y de registro y codificación de los mismos. También será necesario establecer mecanismos y procesos para registrar y distinguir a los OTEC que capacitan en función de los estándares existentes.

La Comisión deberá priorizar esos sectores para la acreditación de evaluadores y organismos certificadores, y agilizar la puesta en marcha de los comités sectoriales para actualizar los estándares existentes y formular los faltantes a través de las distintas fases de los procesos productivos al interior de las industrias mencionadas.

4. Programas para asegurar la inclusión laboral

A continuación se detallan los programas actualmente existentes en el SENCE; el tipo de modificaciones que deberían hacerse para reorientarlos hacia la formación por competencias laborales; la posibilidad de incorporar la evaluación de competencias como parte de las actividades a financiar en su diseño actual; el tipo de acción que financia para el cierre de brechas (desarrollo de actividad laboral o capacitación laboral), y la posibilidad de incluir la certificación de competencias dentro de las actividades a financiar a través de ese instrumento (Cuadro A1).

Cuadro A1. Programas del SENCE y propuestas de modificación

Instrumento	Modificaciones	Evaluación	Cierre de brechas		Certificación
			Experiencia	Capacitación	
Precontrato: Empresas que tributan en 1ª categoría y tienen planilla de remuneración anual mayor a 35 UTM.	Es un instrumento definido en el Estatuto de Capacitación; requiere modificaciones legales pero claramente se presta para aplicar el modelo evaluación/ cierre de brechas/ certificación. Puede operar por decisión del empleador.	Sí	No	Sí	Sí
Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP): Trabajadores dependientes con contrato de trabajo vigente. Cobertura: 600 cupos.	Se podría considerar un piloto para la articulación con el sector educacional, ya que ese es el propósito final: permitir el reconocimiento de aprendizajes para carreras técnicas.	Sí	No	Sí	Sí
Bonificación a la Contratación para desempleados. Tiene una cobertura de 22.500 cupos.	Este instrumento tiene objetivos de cobertura muy fuertes y también objetivos de corto plazo difíciles de compatibilizar con la capacitación por competencias. Podría considerarse para algunos casos en que la OMIL destine recursos para la evaluación.	Sí, pero con recursos adicionales y vinculado a los acuerdos con la OMIL.	Sí (40% salario mínimo por cuatro meses).	Sí, se financia \$50.000 (20 horas aprox.)	No
Bonificación a la Contratación para beneficiarios del Chile Solidario. Tiene una cobertura de 1.900 cupos.	Estos instrumentos tienen más probabilidades de adaptarse a través de un acuerdo más amplio de inclusión laboral con el sistema Chile Solidario. Se requiere evaluar las probabilidades de contratación de este segmento de trabajadores en empresas con estándares.	Sí, vinculado a los acuerdos con la OMIL.	Sí, se financia 40% salario mínimo por uno a cuatro meses.	Sí, se financia \$100.000 (50 horas aprox.)	Sí, pero en acuerdo con Chile Solidario para su financiamiento.
Subsidio a la Contratación para jóvenes Chile Solidario entre 18 y 24 años. Tiene una cobertura de 900 cupos.	Véase supra.	Sí, vinculado a los acuerdos con la OMIL	Sí, financia 50% salario mínimo por uno a cuatro meses, renovables por otros	Sí, financia \$370.000 (180 horas aprox.)	Sí, pero en acuerdo con Chile Solidario para su financiamiento.

			cuatro meses.		
Aprendices: Para jóvenes hasta de 25 años. Tiene una cobertura de 6.000 cupos anuales.	Se puede adaptar todo el instrumento para hacerlo funcional al sistema. La empresa debería definir cuál es el perfil laboral que requiere y a partir de allí establecer los requisitos de “salida”.	Sí, por definir.	Sí; financia 40% salario mínimo por 12 meses.	Sí, financia 10 UTM (160 horas aprox.)	Sí; por definir.
Reinserción para mayores de 40 años. Tiene una cobertura de 3.780 cupos.	Se puede adaptar el instrumento para que opere con base en los estándares, en particular porque estas personas deberían tener una experiencia relevante evaluable como aprendizaje previo.	Sí; vinculado a los acuerdos con la OMIL.	Sí; financia 40% salario mínimo por cuatro meses.	Sí; financia seis UTM (90 horas aprox.)	Sí; por definir.
Becas Fondo de Cesantía Solidario. Tiene una cobertura de 3.000 cupos.	Se requiere definir los financiamientos para la evaluación y certificación.	Sí, vinculado a los acuerdos con la OMIL.	No	Sí; financian \$180.000 pesos (80 horas aprox.)	Sí; por definir.
Jóvenes Bicentenario: Para aquellos entre 14 y 29 años. Tiene una cobertura de 10.000 cupos.	El diseño de este instrumento es el más cercano al modelo planteado, pero es transitorio hasta el 2010, debería considerarse que todos los programas de jóvenes operen en esta modalidad.	Sí; ofrece diagnóstico y elaboración de un itinerario.	Sí; práctica laboral.	Sí; cursos de capacitación en oficios.	No; habría que incluirlo.
Programa Nacional de becas: Para grupos vulnerables a través de Más Trabajo y Chile Barrios. Tiene una cobertura de 5.372 cupos.	Se puede reorientar el esfuerzo de las becas bajo la lógica de Jóvenes Bicentenario o complementar la certificación de trabajadores evaluados previamente.	Sí; previo acuerdo con las OMIL.	Sí; práctica laboral.	Sí; cursos de capacitación en oficios y competencias esenciales.	Sí, redefiniendo los usos de recursos financieros de la línea.
Programas especiales en el sector público: Para jóvenes en las FFAA bajo la protección de SENAME o Carabineros. Tiene una cobertura de 14.760 cupos.	Se puede reorientar el esfuerzo de las becas bajo la lógica de Jóvenes Bicentenario.	Sí, reorientando los recursos	No	Sí; cursos de capacitación en oficios y competencias esenciales.	Sí, redefiniendo los usos de recursos financieros de la línea.
Programa especial de jóvenes de 16 a 29 años de grupos vulnerables. Tiene una cobertura de 2.000 cupos.	Se puede reorientar el esfuerzo de las becas bajo la lógica de Jóvenes Bicentenario.	Sí, reorientando los recursos	Sí; práctica laboral.	Sí; cursos de capacitación en oficios y competencias esenciales.	Sí, redefiniendo los usos de recursos financieros de la línea.
Programa Jefas de	Se puede reorientar el	Sí,	Sí; práctica	Sí; cursos de	Sí,

Hogar: Para mujeres entre 18 y 65 años pertenecientes al segundo y tercer quintiles de ingreso. Tiene una cobertura de 14.000 cupos.	esfuerzo de las becas en la lógica de Jóvenes Bicentenario.	reorientando los recursos	laboral.	capacitación en oficios y competencias esenciales.	redefiniendo los usos de recursos financieros de la línea.
Franquicia tributaria: Para empresas que tributan en primera categoría cuya planilla de remuneraciones anual supera las 35 UTM. Un millón de participantes.	Para potenciar más su uso se requerirían cambios legales en el Estatuto de Capacitación.	Sí	No	Sí	Sí
Capacitación para trabajadores de microempresas. Tiene una cobertura de 35.000 cupos.	Es más difícil de aplicar en este programa, ya que los recursos por participante permiten financiar acciones de capacitación de muy corta duración.	No	No	Sí, pero en módulos muy pequeños.	No
Capacitación para dueños de microempresas: Tiene una cobertura de 8.000 cupos.	En general no aplica.				
Chile Emprende: Tiene una cobertura de 2.200 cupos.	En general no aplica, salvo que lo requiera el consejo del territorio.				
Becas franquicia tributaria: Para trabajadores dependientes de empresas no adherentes a las OTIC y desempleados. Tiene una cobertura de 50.000 cupos.	Se puede adaptar plenamente al modelo de evaluación, cierre de brechas y certificación, incluso para la certificación de trabajadores evaluados de empresas no adherentes. Es el único instrumento que especifica capacitación basada en competencias allí donde existan perfiles.	Sí, reorientando el financiamiento.	No	Sí; curso de capacitación en oficios.	Sí, reorientando el financiamiento.

Fuente: Escárate y Castillo 2010.

En lo inmediato, y considerando la posibilidad de efectuar reorientaciones de corto plazo, se pueden contabilizar 11 programas susceptibles de ser integrados a esta línea de trabajo (Cuadro A2):

Cuadro A2. Programas del SENCE susceptibles de modificar en el corto plazo

Programa	Jóvenes	Jefas de Hogar	Mayores de 40	Desempleados
Bonificación a la contratación, Chile Solidario				1.900
Subsidio a la contratación de Jóvenes del Chile Solidario	900			
Programa de aprendices	6.310			
Reinserción laboral			3.780	
Becas Fondo de Cesantía Solidario				3.000
Jóvenes Bicentenario	10.000			
Programa Nacional de Becas				5.372
Programas con sector público	14.760			
Especial de jóvenes	2.000			
Programa Jefas de Hogar		14.000		
Becas Franquicia (OTIC)				50.000
Totales	33.970	14.000	3.780	60.272

Fuente: Escárate y Castillo, 2010.

La cobertura potencial de estos programas y los recursos actualmente disponibles son poco significativos si se consideran los requerimientos de los grupos con mayor riesgo de quedar fuera del mercado laboral o que se desempeñan en empleos de baja productividad. Los 112.022 beneficiarios actuales representan escasamente el 10% de la cobertura de capacitación que se logra a través de la franquicia tributaria y el 1,5% de la fuerza de trabajo actual del país. Por eso se requiere considerar un aumento de recursos que permita financiar la ampliación de estos programas, de los procesos de evaluación y certificación a través de ellos, y de la canasta de prestaciones básicas y de prestaciones adicionales según grupo referencial.

La reorientación hacia un sistema de capacitación por competencias laborales y su articulación con el sistema de certificación requeriría de una inyección adicional de recursos que permita alcanzar las coberturas críticas que posibiliten su instalación progresiva. Se ha hecho una estimación aproximada del costo unitario de una canasta básica de prestaciones con base en datos de las experiencias piloto de evaluación y certificación y su proyección a la operación en régimen (Cuadro A3):

Cuadro A3. Costo unitario estimado de una canasta básica de prestaciones

Prestación	Costo unitario	Costo programas actuales	Costo proyección a cobertura de 50.000 personas
Evaluación	40.000		2.000.000
Capacitación	160.000	26.000.000	8.000.000
Bonificación a la contratación	400.000	4.000.000	20.000.000
Intermediación	15.000		750.000
Certificación	20.000	1.000.000	1.000.000
Totales	635.000	31.000.000	31.750.000

Fuente: Escárte y Castillo 2010.

El Cuadro A3 muestra que los programas existentes disponen de recursos presupuestarios corrientes por un monto aproximado de \$31.000 millones de pesos. Reestructurar una canasta de prestaciones orientada a la certificación de competencias laborales para 50.000 beneficiarios requeriría una cifra similar. Sin embargo, en la medida en que no resulta factible cerrar abruptamente todos los programas vigentes para reorientar los recursos, se necesitaría de un financiamiento similar al existente para poner en marcha un programa relativamente modesto de evaluación y capacitación de competencias transversales y específicas, y de certificación para aquellos estándares disponibles.

Durante 2011 se esperar lograr la incorporación obligatoria --en los programas actualmente en operación ya mencionados-- de aquellos estándares transversales disponibles que permitan mejorar las competencias de los trabajadores de baja calificación para participar en el mercado.