



Comisión Sistema Nacional de Certificación  
de Competencias Laborales

# **Estudio de los Mecanismos de Financiamiento del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.**

## **CHILEVALORA**

Proveedor: CSP INGENIERIA INDUSTRIAL UNIVERSIDAD DE CHILE

Fecha: agosto de 2018





**CSP** | INGENIERÍA INDUSTRIAL  
UNIVERSIDAD DE CHILE

**DIRECTOR ACADÉMICO**

Pablo González

**JEFE DE PROYECTO**

Pablo González

**EQUIPO**

Carlos Castro

Jimena Ramos

Benjamín Villena

Ximena Pizarro

Carmen Leyton

Alan Berezin

**CONTRAPARTE INSTITUCIONAL**

Sergio Ibáñez

Jefe de Área de Estudios e Información

Lautaro Elgueta

Profesional de Unidad de Estudios

Carolina Salazar

Profesional de Unidad de Estudios

**LICITACIÓN PÚBLICA N°**

568963-11-LE17

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

## RESUMEN EJECUTIVO

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

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

Los documentos revisados fueron:

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

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

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

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

### Análisis de casos internacionales

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

#### ▪ Tipo de institución

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

En términos institucionales, en Colombia SENA es una agencia del Ministerio del Trabajo, mientras que en Costa Rica el INA es una institución autónoma del Estado. Por otro lado, en México el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) es una entidad dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y en Australia, el marco regulatorio de AQF es guiado por el Departamento de Industrias, pero su gestión está a cargo del Departamento de Educación y Capacitación, a través de entidades como la Australian Skills Quality Authority (ASQA), que cuenta con jurisdicción sobre los territorios de Capital Australiana, Territorio del Norte y Nueva Gales del Sur.

#### ▪ **Financiamiento (tipo y monto)**

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

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

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

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

#### ▪ **Marco normativo**

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

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

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

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

#### Diagnóstico

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

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

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

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

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

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

Asimismo, se verifican dificultades operativas en los procesos de certificación. Particularmente, existen retrasos en el levantamiento de demanda cuando los Centros asociados a un gremio particular no se adjudican las bolsas de UCL licitadas por SENCE. Adicionalmente, la ley 20.267 tiene una serie de restricciones que dificultan la operación del proceso de certificación, tales como bajo presupuesto, inhabilidades para relatores y evaluadores, entre otras. Así, el bajo presupuesto público destinado a ChileValora no sólo puede afectar el adecuado desempeño de sus funciones, tanto en lo que respecta a cautelar la calidad de los estándares que se levantan, como la supervisión de los procesos de evaluación y certificación, sino que afectar indirectamente los precios del proceso de evaluación y certificación (los centros deben pagar por acreditarse, mantenerse en el sistema y por cada perfil cuando deciden ampliar

su alcance), limitando el mercado de Centros de Evaluación (además de las inhabilidades que establece directamente en su cuerpo legal). Por último, no establece facultades claras en lo que respecta al registro de evaluadores y las sanciones que pueden aplicárseles.

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

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

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

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

A juicio del equipo a cargo del estudio, esta desfocalización responde a: i) una estrategia inicial del Sistema por aumentar la cobertura de certificados mediante la incorporación de grandes empresas a través de la entrega de becas de tercer año o de cupos en el Programa de Certificación de Competencias Laborales, para que éstas generen un efecto de demostración sobre la industria, incluyendo a las empresas más pequeñas; y, ii) el propio modelo de negocio de los Centros que requieren incorporar economías de escala y realizar los procesos en las instalaciones de las empresas para rentabilizar su negocio.

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

Al analizar los lineamientos que tiene la Comisión por Ley, se observa la falta de atribuciones de monitoreo y sanción a los Centros de Evaluación, lo que impide que se supervise el correcto funcionamiento de los procesos, considerando elementos como la tasa de aprobación promedio por evaluador (que permita

identificar alertas que puedan impactar en el valor que se le otorga al certificado), cantidad de certificaciones realizadas y perfiles en las cuales se realizan, entre otras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Se han realizado en un contexto de nula articulación con el sistema de formación y capacitación.
- En ausencia de estudios de impacto, que demuestre que los certificados generen efectos para las empresas y trabajadores, acotándose implícitamente sus resultados a la esfera emocional o de dignificación del trabajador, lo que, si bien es importante, limita la realización de campañas comunicacionales que incentiven la certificación y generen un círculo virtuoso de masificación con aumento de valor público y privado.
- Alto nivel de aprobación que eventualmente genera bajo nivel informacional hacia empresas y mercado.
- Presencia de estándares segmentados en múltiples subsectores sin que exista una perspectiva integradora (falta visión intersectorial).
- Proceso largo de evaluación y certificación, particularmente aquellos que se financian mediante el Programa de subsidio o Becas OTIC, los que demoran meses desde que la demanda es levantada hasta que el trabajador se certifica, lo que se traduce en que la información contenida en el certificado sea poco oportuna para la toma de decisiones, reduciendo su valor ante los actores privados.



### Propuestas para La comisión y el Proceso de Certificación

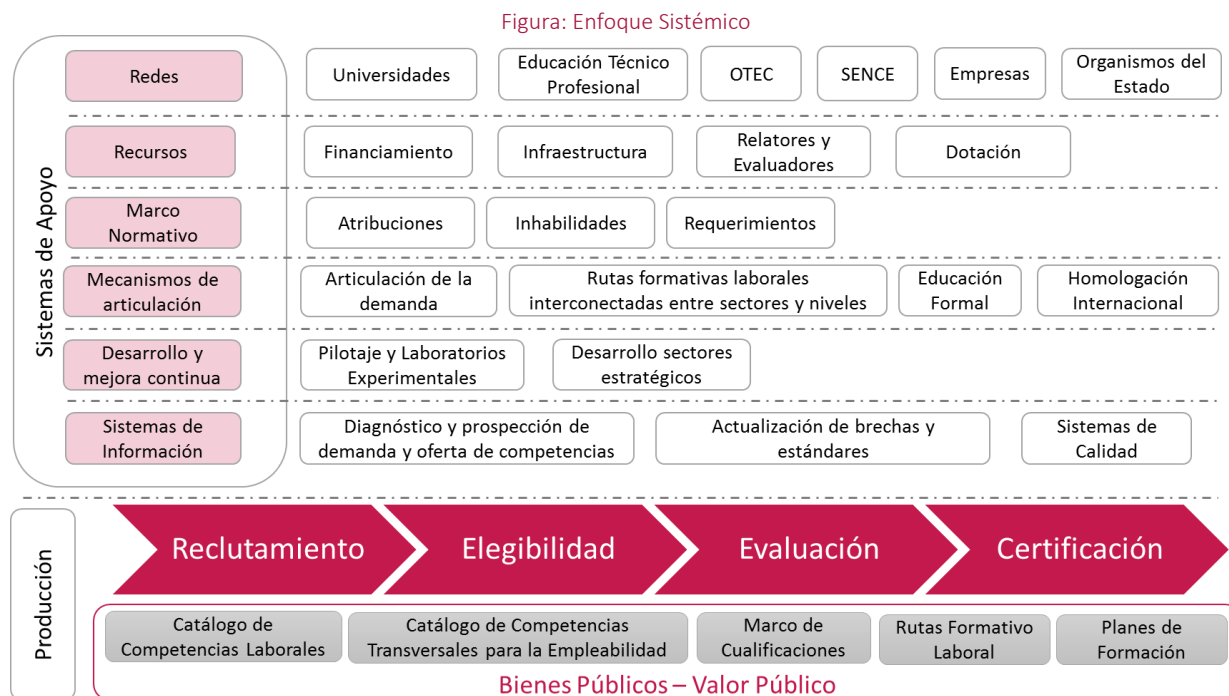
De acuerdo al diagnóstico levantado, y considerando el valor potencial que tiene la certificación de competencias laborales desde la perspectiva de las empresas, así como también de los trabajadores, es que se entregan propuestas que apuntan al mejoramiento del diseño y funcionamiento del Sistema, así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

#### Enfoque sistémico

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

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

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



Fuente: Elaboración Propia

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

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

Es importante notar que los CECCL no proveen un bien de mercado por el cual exista una demanda espontánea para satisfacer una necesidad de consumo, sino que es un bien creado institucionalmente para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales. Por esto, el valor de la certificación no solo depende, como en el caso de los bienes privados, de una regulación que resguarde la libre competencia (legislación antimonopolio) y la calidad (legislación de protección a los consumidores), sino que depende del funcionamiento adecuado del proceso y de la coordinación de diversos sistemas de apoyo, que entregan más valor al certificado.

### Propuestas de Financiamiento

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

#### Financiamiento de la Comisión ChileValora

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

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

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

Financiamiento del Proceso de Evaluación y Certificación

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

Figura: Esquema de Financiamiento

Financiamiento Público	0 a 10 UTM	10 a 25 UTM	25 a 50 UTM	>50 UTM
Capacitación basada en Competencias Laborales				20%
Capacitación y Certificación basada en Competencias Laborales				
Certificación basada en Competencias Laborales	100%			

Fuente: Elaboración Propia

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

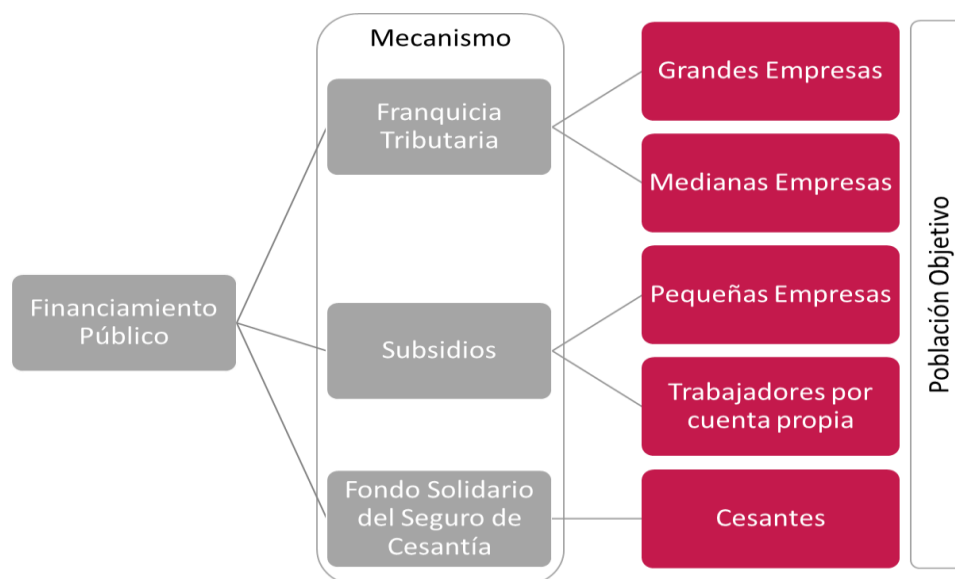
En este contexto, habría tres escenarios diferenciados de financiamiento: i) aquel que sólo incorpora capacitación basada en unidades de competencias laborales; ii) aquel que considera acciones de evaluación y certificación en esquemas articulados con procesos de capacitación; y iii) aquel que considera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

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

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

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

Figura: Financiamiento según tipo de trabajador



Fuente: Elaboración Propia

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

### Franquicia Tributaria

Las propuestas para la Franquicia Tributaria son:

- La Ley establece para la certificación un copago privado en todos los tramos de renta de los trabajadores (al menos de un 10%), mientras que la capacitación considera el 100% de financiamiento público para los trabajadores con salarios inferiores a 25 UTM. Por lo que una primera modificación sería financiar el 100% del gasto conducente a la obtención de un certificado por parte de trabajadores de baja renta, esto en el marco del alto valor público que esto trae aparejado en términos del aumento de la empleabilidad, movilidad laboral y promoción social de trabajadores de baja calificación.
- Franquiciar sólo los recursos que las empresas gasten efectivamente en acciones de capacitación y/o certificación para sus trabajadores durante el año tributario, lo que correspondería a las cuentas de primer año en el caso de los recursos intermediados a través de un OTIC<sup>1</sup>. Esto incentivaría a las empresas a racionalizar los gastos que realicen en materia de capacitación y certificación, optimizando su uso e incorporando mayores incentivos para que las empresas se constituyan en un actor que custodie la calidad y pertinencia de los servicios recibidos, así como para que exijan a las OTIC una mayor calidad en el servicio de intermediación realizado. Todo ello, además, generaría un aumento de recursos públicos (una disminución de la reducción de impuestos) en la medida que los remanentes de las cuentas de primer año, que actualmente se destinan a becas de mandato, y de tercer año, volverían a las arcas fiscales.
- Cambiar el esquema de pago de la certificación de acuerdo al Valor Proceso (certificación) y Valor Hora (capacitación) que se base en estudios de costos de procesos de capacitación y certificación realizados con independencia y que considere: i) factor de ajuste en base a la complejidad del perfil;

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

y ii) un valor base, que considere los costos fijos, y otro variable, en función del número de UCL de los perfiles. Esta propuesta se fundamenta en el hecho de que existen costos fijos importantes en la realización del proceso de evaluación y que el número de UCL de los perfiles introduce costos variables en dicho proceso. Esta modificación ayudaría a que los Centros tengan interés en impartir perfiles de menos de tres UCL. Adicionalmente, como una medida a largo plazo, el valor proceso podría considerar otros factores como el impacto de los perfiles en el empleo, en la contribución a la apertura y/o desarrollo de nuevos mercados laborales, o bien dirigidos a poblaciones específicas, como por ejemplo pueblos originarios. Éstas sugerencias pueden evaluarse dentro de la dimensión “desarrollo y mejora continua”.

- Instaurar un porcentaje máximo único por concepto de intermediación por parte de las OTIC que se calcule en base a las acciones de capacitación y certificación efectivamente realizadas para los trabajadores de las empresas aportantes. Este tope debiese ser inferior al establecido en la actualidad para las acciones de capacitación, aunque, en el nuevo esquema propuesto, las empresas debiesen tener incentivos a negociar porcentajes de intermediación acorde al valor entregado por las OTIC en este proceso en términos de calidad y pertinencia de las acciones intermediadas.

### **Subsidios**

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

La primera recomendación es que los programas de subsidio, especialmente el Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (PECCL) se destine, por norma, a trabajadores de pequeñas empresas, trabajadores independientes y por cuenta propia, y con baja renta, pero que no sean parte de una gran y mediana empresa.

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

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

### **Fondo Solidario del Seguro de Cesantía**

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

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

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

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

### Otras propuestas

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

- Desarrollar el sistema de certificación en mercados estratégicos para el país, donde la calidad es fundamental. Cabe destacar que estas medidas ayudan a generar “masa crítica” sin vulnerar el valor del certificado. Específicamente, se propone certificar a i) los proveedores del Estado, ii) los funcionarios públicos y iii) generar convenios con programas públicos de capacitación.
- Diseño de intervenciones: propone generar una estrategia de corto plazo, financiada vía Ley de Presupuestos para la generación de programas pilotos que testeen diversos esquemas de financiamiento para ampliar la cobertura de certificaciones, en el marco del diseño de esquemas de intervención que incorporen: i) articulación entre capacitación basada en competencias laborales (CL) y certificación en base a Marco Nacional de Cualificaciones (MNC); ii) capacitación basada en CL; y, iii) evaluación y certificación CL. Éstos estarían enfocados en: i) empresas pequeñas; ii) trabajadores ocupados; iii) desocupados; y, iv) egresados de la educación técnica profesional (media o superior).
- Ampliar las atribuciones de la Comisión respecto de evaluadores, centros, y OSCL.

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

TABLA DE CONTENIDO
--------------------

1.	Introducción.....	18
1.1.	Antecedentes.....	18
1.1.1.	Ampliación de cobertura .....	18
1.1.2.	Dotar al Sistema de Formación para el Trabajo de Mayores Grados de Articulación .....	19
1.1.3.	Nuevos mecanismos de financiamiento para la certificación .....	19
1.1.4.	Fortalecimiento de la Institución ChileValora .....	20
1.2.	Objetivos del estudio .....	21
1.2.1.	Objetivo General.....	21
1.2.2.	Objetivos Específicos .....	21
2.	Marco Conceptual .....	22
2.1.	Perspectiva económica de las certificaciones de competencias.....	22
2.2.	Otros enfoques .....	24
2.2.1.	Desarrollo Humano y Derechos .....	24
2.2.2.	Valor Público.....	27
2.2.3.	Sistemas Complejos y Economía Institucional .....	29
3.	Metodología .....	32
3.1.	Levantamiento de Información.....	32
3.1.1.	Información Secundaria.....	32
3.1.2.	Información Primaria .....	32
3.2.	Análisis Cualitativo .....	33
3.3.	Análisis Cuantitativo.....	34
3.4.	Panel de Expertos .....	35
4.	Resultados .....	36
4.1.	Actual funcionamiento de Chilevalora .....	36
4.1.1.	Componentes del Sistema .....	36
4.2.	Financiamiento y presupuesto de ChileValora.....	43
4.2.1.	Evolución del Presupuesto.....	43
4.2.2.	Financiamiento de la certificación .....	44
4.2.3.	Evolución en la aplicación de los distintos mecanismos de financiamiento de la Certificación.....	46
4.3.	Bienes Públicos .....	47

4.3.1.	Catálogo de Competencias Laborales .....	47
4.3.2.	Catálogo de Competencias Transversales para la Empleabilidad .....	48
4.3.3.	Marco de Cualificaciones para la formación y la certificación laboral. ....	48
4.3.4.	Ruta Formativo-Laboral .....	49
4.3.5.	Planes de Formación.....	50
4.3.6.	Otros Bienes – Valores Públicos.....	50
4.4.	Análisis de casos internacionales .....	52
4.4.1.	Metodología .....	52
4.4.2.	Análisis de casos .....	52
4.5.	Análisis cualitativo desde la perspectiva de los actores.....	58
4.5.1.	Valor levantamiento y validación de estándares de competencias: estructuración de un Catálogo Nacional de Perfiles .....	58
4.5.2.	Valor asociado a Procesos de Evaluación y Certificación de Competencias .....	59
4.5.3.	Factores que impactan en el valor de los certificados .....	63
4.5.4.	Síntesis .....	68
4.5.5.	Institucionalidad y Financiamiento – ChileValora .....	69
4.5.6.	Esquema de Financiamiento de la Comisión .....	71
4.5.7.	Institucionalidad– Organismos Sectoriales de Competencias Laborales .....	72
4.5.8.	Institucionalidad SENCE .....	74
4.5.9.	Institucionalidad OTIC.....	75
4.5.10.	Síntesis .....	76
4.5.11.	Revisión de Mecanismos de Financiamiento de Procesos de Certificación .....	76
4.5.12.	Síntesis .....	90
4.5.13.	Mercado de Certificación - Modelo de Negocios CECCL.....	92
4.5.14.	Mercado de Certificación -Fallas de Mercado .....	95
4.5.15.	Síntesis .....	96
4.5.16.	Propuestas de reformas que deben ser consideradas como elemento de contexto.....	97
4.6.	Análisis cuantitativo bases de datos Chilevalora.....	99
4.6.1.	Caracterización del mercado de certificación .....	99
4.6.2.	Caracterización de los mecanismos de financiamiento .....	106
4.6.3.	Descripción y análisis de focalización.....	109
4.6.4.	Comportamiento de Número de UCL por perfil .....	113
4.6.5.	Porcentajes de Aprobación.....	121



4.6.6.	Certificaciones por empresa .....	126
4.6.7.	Certificaciones por perfil.....	132
4.6.8.	Evaluadores .....	135
4.6.9.	Análisis cuantitativo de perfiles de ChileValora .....	141
4.6.10.	Oferta de perfiles por el centro de certificación .....	153
4.6.11.	Participación en fuerza de trabajo de certificaciones laborales.....	155
4.6.12.	Síntesis de resultados cuantitativos.....	160
5.	Diagnóstico .....	165
5.1.	Valor de ChileValora y sus Bienes Públicos .....	165
5.2.	Institucionalidad y financiamiento del sistema.....	167
5.2.1.	Proceso de evaluación y certificación .....	167
5.2.2.	ChileValora.....	170
5.2.3.	Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL) .....	171
5.2.4.	Centros de Evaluación .....	173
5.3.	Mercado de la Certificación .....	174
6.	Propuesta para La comisión y el Proceso de Certificación.....	179
6.1.	Enfoque sistémico.....	179
6.2.	Criterios de propuestas de financiamiento.....	182
6.3.	Propuestas de Financiamiento.....	182
6.3.1.	Financiamiento de la Comisión ChileValora.....	182
6.3.2.	Financiamiento del Proceso de Evaluación y Certificación .....	183
6.4.	Propuestas para el Desarrollo y Mejora continua.....	189
6.4.1.	Desarrollo de sectores estratégicos.....	189
6.4.2.	Propuestas diseño de intervención.....	192
6.5.	Propuestas para la producción – Mercado de la Certificación.....	193
6.5.1.	Respecto de las atribuciones de la Comisión .....	193
6.5.2.	Respecto de los Centros de Evaluación y Certificación .....	195
6.5.3.	Respecto de las competencias Laborales.....	196
7.	Anexos .....	197
7.1.	Anexo citas.....	197
7.2.	Revisión documental.....	199
7.3.	Pautas de levantamiento de información .....	200

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al Informe Final del “Estudio de los Mecanismos de Financiamiento del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales – CHILEVALORA, y de la Certificación” (ID 568963-11-LE17) que el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile está realizando para ChileValora.

### 1.1. ANTECEDENTES<sup>2</sup>

ChileValora se ha autoimpuesto como tarea alcanzar los 250 mil procesos de evaluación y certificación de aquí al 2025, lo que equivaldría a llegar aproximadamente al 11% de la población objetivo. Para ello, es preciso resolver una serie de desafíos, los que se describen a continuación.

#### 1.1.1. Ampliación de cobertura

De acuerdo a lo indicado por la Comisión, no se trata sólo de crecer cuantitativamente, sino de llegar a personas a las que la certificación no ha llegado, o lo ha hecho muy poco. Al respecto, cabe señalar que dos tercios de quienes se evalúan y certifican son hombres y el tercio restante son mujeres, aun cuando la distribución por sexo varía según el sector o subsector productivo. El promedio de edad es de 42 años y un poco más de la mitad contaba con 12 años de escolaridad, es decir, habían concluido su enseñanza media al momento de ser evaluados.

De acuerdo a las encuestas de caracterización y satisfacción de usuarios cohorte aplicada a más de cinco mil participantes del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales durante el año 2015 (cohorte 2015) permitió constatar que en dicha cohorte un 82% se declaraba ocupado y un 80% de ellos señalaba tener contrato indefinido. Además, un 64% de los ocupados tenía una jornada laboral de 45 horas semanales. A su vez, uno de cada cinco había asistido a un curso de capacitación en los últimos tres años. Por último, el 80% de los certificados ganaba hasta 675 mil líquidos al mes.

Durante el año 2015 se cruzó la base histórica de personas certificadas de ChileValora, con la información proveniente del Servicio de impuestos internos de manera de verificar, entre otros aspectos, el tamaño de las empresas en las que se desempeñaban. Considerando el criterio de clasificación basado en las ventas, es posible constatar un relativo equilibrio en el tipo de empresas que participan del sistema, puesto que la gran empresa representa casi el 31% de las que certifican, la mediana empresa un 14%, la pequeña empresa un 27% y la micro empresa un 28%. Sin embargo, aunque la mayor parte de las empresas que participan en el sistema son de menor tamaño, la evaluación y certificación se concentra en las grandes empresas. Dicho de otra manera, son las empresas grandes las que aportan un mayor número de trabajadores al proceso de evaluación y certificación, puesto que el 65% de quienes se evalúa proviene de ellas.

En definitiva, la mayor parte de quienes se evalúan y certifican son trabajadores ocupados dependientes con contrato indefinido de grandes empresas. Los trabajadores con contrato a plazo fijo, los trabajadores por cuenta propia y los desocupados, si bien están presentes, son una minoría, especialmente éstos últimos (constituyen menos del 10%) y, sin embargo, el certificado puede constituir una poderosa herramienta para encontrar más rápidamente un empleo. Asimismo, resulta muy interesante avanzar hacia la certificación de egresados de la educación técnico profesional, puesto que dicho certificado puede constituir una herramienta eficaz para asegurar la inserción en un primer empleo, como también hacia la certificación de personas que de manera voluntaria deseen optar a este reconocimiento para buscar nuevos empleos o

<sup>2</sup> En base a los TDR

reconvertirse hacia otra ocupación con mayor empleabilidad, sin necesidad de contar con el beneplácito de su empleador actual.

### 1.1.2. Dotar al Sistema de Formación para el Trabajo de Mayores Grados de Articulación

El levantamiento de estándares de competencias laborales a través de los OSCL con la participación de trabajadores y empresarios contiene el potencial de orientar la oferta de capacitación y de educación técnica, avanzando hacia la construcción de un sistema de formación a lo largo de la vida, impulsando activamente la acumulación efectiva de capital humano, mejoras en la movilidad laboral y en los salarios de los trabajadores y, por ende, aumentos de productividad en las empresas. El avance en la construcción de rutas formativo-laborales, la entrega de planes formativos a SENCE y los acuerdos en gestación con algunos CFT son muestras de que es posible avanzar en esa dirección aun en ausencia de una normativa.

Dicha normativa debiese avanzar en tres direcciones complementarias. En primer lugar, promover la utilización perfiles del catálogo nacional, planes formativos y rutas formativo-laborales, para los programas de capacitación que se financian con fondos públicos, a objeto de asegurar su pertinencia y estándares de calidad. En segundo lugar, potenciar el rol del sistema de certificación como instrumento para asegurar la calidad de la capacitación (El OTEC forma y el Centro evalúa si la persona adquirió o no la competencia). Por último, favorecer el uso del catálogo de perfiles ocupacionales de ChileValora en el diseño curricular de la oferta de formación de la Enseñanza Media Técnico Profesional y Superior, promoviendo la certificación de sus egresados en la primera y el reconocimiento de aprendizajes previos y la certificación de salidas intermedias en la segunda. Gracias a la existencia del Marco de Cualificaciones de la FT es posible avanzar más decididamente en aquello.<sup>3</sup>

### 1.1.3. Nuevos mecanismos de financiamiento para la certificación

ChileValora no financia directamente los procesos de evaluación y certificación, sino que lo hace SENCE, para lo cual se definieron una serie de mecanismos (ver sección 4.2). Si bien, éstos debían facilitar el acceso a la certificación tanto de los trabajadores ocupados como desocupados, finalmente los que se han beneficiado en mayor medida son los trabajadores ocupados de grandes empresas.

En el caso del principal instrumento de financiamiento orientado a las empresas (la franquicia tributaria), su uso no ha mostrado una tendencia positiva los últimos años, reforzando que es un mecanismo insuficiente respecto del financiamiento global de los procesos (alcanzó un 15% el año 2015, mientras que el financiamiento por subsidio alcanzó un 51%). La respuesta pareciera estar en el diseño del incentivo, ya que los recursos para la certificación compiten con la capacitación en vez de motivar, por ejemplo, una relación virtuosa entre ambos. Así, respecto de la franquicia, la ley aplica el mismo 1% que ya existe para capacitación, de modo que es la empresa la que debe decidir si lo usa en capacitación o en certificación. Sin embargo, esta decisión se produce en condiciones desventajosas para la certificación, por las siguientes razones:

- A diferencia de la capacitación, en que el 100% del proceso se puede imputar a la franquicia, en la certificación el empleador siempre deberá cofinanciar a lo menos un 10% del costo del proceso, dependiendo del tramo de renta de los trabajadores.
- Por otra parte, la ley estableció tramos diferentes para la certificación que, en la práctica, implican que un mismo trabajador puede ser financiado en condiciones diferentes según si se capacita, se certifica. Por ejemplo, para un trabajador cuya remuneración individual mensual no exceda las 25

<sup>3</sup> Esto no considera los programas de capacitación propios de las empresas.

UTM, su empleador podrá franquiciar el 100% de la capacitación, pero sólo un 70% de la certificación, debiendo cofinanciar el 30% restante.

- Desde el punto de vista estrictamente económico, para la empresa los beneficios esperados de la capacitación deberían ser superiores a los de la certificación, en tanto la primera, al menos teóricamente, "aumenta la productividad", mientras que la segunda, sólo "visibiliza" la productividad del trabajador. A ello hay que sumarle el carácter "portable" del certificado, por lo que un trabajador certificado podría eventualmente emigrar de la empresa si ésta no paga salarios de eficiencia en el mercado laboral relevante. Por ello, no existirían suficientes incentivos para que una empresa renuncie a parte de los recursos de su franquicia que destina a capacitación para certificación, salvo por otras razones como ciertas exigencias de trazabilidad de sus productos o servicios que impone el mercado en el que compete y en el que la certificación puede aportar.

Por consiguiente, para ampliar la población y duplicar la capacidad de certificación, como también, favorecer la articulación entre los distintos instrumentos de la política de Formación para el Trabajo y facilitar el tránsito a través de las rutas formativo laborales, incorporando a los desocupados, se deben rediseñar los instrumentos de financiamiento examinando los argumentos técnicos que sustentan las diferencias en el uso de la franquicia tributaria para la capacitación y la certificación, analizar alternativas de incentivos para su uso complementario y, por último, diseñar instrumentos específicos que pongan al alcance de las personas la decisión de certificar, especialmente entre los egresados de la Educación Media Técnica Profesional, los trabajadores por cuenta propia, los cesantes y aquellas personas que deseen hacerlo de manera independiente.

#### 1.1.4. Fortalecimiento de la Institución ChileValora

Un cuarto desafío dice relación con el fortalecimiento de ChileValora como institución, el cual debería darse en dos direcciones complementarias.

En primer lugar, extender la presencia de ChileValora a todas las regiones del país, de manera de facilitar la promoción de la certificación y desarrollar de mejor forma el acompañamiento y supervisión técnica de los procesos de evaluación y certificación, como a su vez, participar de manera más decidida en estrategias territoriales de desarrollo donde el aporte de ChileValora puede contribuir. En segundo lugar, aumentar el financiamiento público de manera que éste corresponda al 100% del presupuesto. En efecto, la naturaleza de la estructura de financiamiento establecida en la ley no resulta ser coherente con la calidad jurídica de la institución y tampoco, con la naturaleza de los bienes que ésta genera. Tal como lo estableció el legislador, ChileValora es un servicio público que se rige por el principio de la gratuidad en los servicios y, por tanto, sólo puede cobrar por aquellas prestaciones expresamente autorizadas por la Ley.<sup>4</sup> Asimismo, los perfiles de competencias laborales, los planes formativos y las rutas formativo-laborales tienen la calidad de bienes públicos y contribuyen a mejorar el desempeño del resto de la institucionalidad de formación en la que participan actores públicos como privados. En lo que respecta al sistema de capacitación laboral, la certificación de competencias laborales aporta pertinencia, en la medida que los estándares de competencias laborales vinculados a cada perfil son levantados y validados con la participación activa de trabajadores y empresas relevantes de la industria y, por cada perfil que se levanta, existe un plan formativo que puede servir de base de futuros cursos de capacitación ofertados desde el Servicio Nacional de

<sup>4</sup> De acuerdo al art.26 de la Ley 20.267: Artículo 26.- El servicio de evaluación y certificación de competencias laborales establecido en la presente ley, podrá ser financiado mediante cualquiera de las siguientes alternativas:

a) A través de recursos propios de la persona que solicita el servicio.

b) Con recursos provenientes de la empresa en la que el trabajador se desempeña, los que podrán gozar de la franquicia tributaria señalada en el inciso primero del artículo 36 de la ley N°19.518, para aquellos beneficiarios que esta norma contempla.

c) Con recursos contemplados en el Fondo Nacional de Capacitación señalado en el artículo 44 de la ley N° 19.518, los que serán aplicados, preferentemente, a los trabajadores cesantes.

d) A través de los respectivos presupuestos destinados a capacitación en las entidades pertenecientes al sector público.

Capacitación y Empleo (SENCE). Dicho proceso de levantamiento también entrega insumos a la oferta educativa, puesto que no sólo se desarrollan planes formativos, sino que también se han incluido recientemente el desarrollo de rutas formativo laborales, las cuales permiten orientar la oferta curricular de la Enseñanza Media Técnico Profesional y de los Centros de Formación Técnica y avanzar hacia el desarrollo de mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos que hagan más fluido el vínculo entre el mundo de la certificación, la capacitación y la educación

## 1.2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

---

### 1.2.1. Objetivo General

- a) Analizar el actual diseño de financiamiento de la Comisión, evaluando las eventuales limitaciones que la actual estructura presupuestaria impone al cumplimiento de sus funciones y a su sustentabilidad en el tiempo y, en función de este análisis, proponer mecanismos de financiamiento alternativos que garanticen la sustentabilidad institucionalidad y la hagan más robusta y reconozcan su condición de servicio público.
- b) Analizar el diseño de los actuales mecanismos de financiamiento de la certificación, examinando su pertinencia, eficacia, coherencia y complementariedad con otros instrumentos de política pública vinculados a la formación para el trabajo y, en función de estos análisis, elaborar una propuesta de mecanismos de financiamiento alternativos.

### 1.2.2. Objetivos Específicos

- a) Analizar la naturaleza de los bienes que genera ChileValora, examinando su coherencia con el actual mecanismo de financiamiento de la Comisión.
- b) Analizar el actual mecanismo de financiamiento de la Comisión, en particular su estructura, evaluando su coherencia con la calidad jurídica de la institución.
- c) Analizar la actual estructura, dotación profesional y la presencia regional de ChileValora, examinando si ambas permiten cumplir o satisfacer de manera eficiente y eficaz las funciones que le asigna la ley y, en caso de ser necesario, proponga cambios tanto a una como las otras.
- d) A partir del cumplimiento de los objetivos anteriores, proponer, con base en los análisis realizados, un mecanismo de financiamiento alternativo para la Comisión, que permita asegurar su sustentabilidad en el tiempo, la hagan más robusta y, permitan una mayor presencia regional, avanzando en su diseño y estructura y en una estimación inicial de sus costos.
- e) Analizar el diseño actual de las distintas alternativas de financiamiento de la certificación de competencias laborales propuestas en la ley, de forma de examinar su cobertura actual, específicamente su grado de eficacia y focalización.
- f) Analizar el diseño de las distintas alternativas de financiamiento de la certificación de competencias laborales propuestas por la ley, de forma de examinar su grado de complementariedad con otros instrumentos de política pública orientados a brindar oportunidades de aprendizaje continuo de las personas.
- g) A partir del cumplimiento de los objetivos anteriores proponer y diseñar mecanismos alternativos de financiamiento, que permitan atender a un tipo y número más amplio de poblaciones objetivos, ampliar la cobertura, promuevan la integración del sistema de certificación y el resto del sistema de formación para el trabajo, favorezca el aprendizaje continuo en las personas certificadas, proyectando su impacto en el mercado de la certificación y la capacitación.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1. PERSPECTIVA ECONÓMICA DE LAS CERTIFICACIONES DE COMPETENCIAS

Desde el punto de vista económico, es indispensable definir la naturaleza del bien público generado por ChileValora (CV) para poder determinar un esquema de financiamiento adecuado que favorezca la producción de dichos bienes públicos. La concurrencia de actores del mercado laboral del lado de la oferta, de la demanda, y del gobierno en la estructura de gobierno corporativo de CV podría generar posibles conflictos de interés en relación a la provisión de los bienes públicos. Esta estructura de gobierno corporativo, se considera parte inherente del diseño que genera valor agregado per se, como será discutido en la sección sobre valor público. Por ende, se trata de una característica institucional a la cual el planteamiento de financiamiento debe ajustarse.

La necesidad de certificaciones debe entenderse desde la perspectiva de un mercado laboral en que no existe competencia perfecta, sino múltiples imperfecciones, en especial, la existencia de costos de búsqueda de candidatos para puestos de trabajo y de la información de los mismos. Es, por lo tanto, natural conceptualizar el mercado laboral como una instancia de intercambio de servicios productivos, donde los participantes poseen información imperfecta sobre las capacidades de los trabajadores y las características de los empleos. Por ello, la certificación de competencias laborales intenta subsanar problemas de información entre ambos lados del mercado laboral. En base a esto, un marco conceptual general para entender el proceso de certificación y su rol en la política pública debe involucrar conceptos de la teoría de formación de capital humano, costos de búsqueda, información imperfecta y, eventualmente, teoría de contratos.

La provisión por parte de los empleadores privados de certificaciones enfrenta dificultades similares a las que Gary Becker (1964) exponía en su clásico libro *Human Capital*. El argumento de Becker es simple: un empleador no financiará capacitación en habilidades genéricas, potencialmente útiles para otros empleadores ya que, en un mercado laboral competitivo, el aumento de productividad generado será capturado íntegramente por el trabajador vía mayores salarios o por una oferta de otro empleador. En un mercado con imperfecciones, los empleadores pueden pagar capacitación genérica ya que pueden apropiarse parcialmente del rédito de su inversión, pero el nivel provisto, de capacitación, será inferior al óptimo social (Acemoglu y Pischke 1999). La certificación es conceptualmente similar a la capacitación: se trata de un bien que difícilmente los empleadores quisieran proveer, ya que esencialmente hacen pública información privada de la productividad de sus trabajadores, y por ende quedan expuestos a que otras empresas les hagan mejores ofertas, o bien podría incentivar el esfuerzo de búsqueda de un nuevo empleo (por el trabajador) mientras se está empleado (*on-the-job search*).

Sin embargo, un empleador involucrado en un proceso de contratación valora la existencia de la certificación, pues permite acotar los procesos de búsqueda, reducir los tiempos para llenar vacantes y mejorar la calidad del reclutamiento. Dicho de otro modo, a los empleadores les genera un beneficio contratar trabajadores con competencias certificadas, pero una vez que contratan, posiblemente no quieran que el resto del mercado laboral conozca dicha certificación.<sup>5</sup>

En teoría, la existencia de una institucionalidad centralizada de certificación a nivel nacional es deseable por, al menos, las siguientes razones:

- Promueve la movilidad de los trabajadores de empleos y empresas menos eficientes a más

<sup>5</sup> De acuerdo al argumento de Becker. Éste será evaluado a medida que avanza el estudio, sobre todo en el levantamiento de información con la población usuaria.

- eficientes, generando aumentos de productividad.
- Facilita la búsqueda de empleo de trabajadores desempleados (desocupados o que han interrumpido su participación laboral).
- Reduce los costos de los empleadores en los procesos de revisión y evaluación de postulaciones, elevando la rentabilidad y reduciendo el riesgo de las vacantes laborales.

Pese a estos beneficios, el efecto de “poner en vitrina” a sus trabajadores constituye un incentivo privado **negativo** para el empleador actual, lo que hace difícil que las empresas privadas destinen recursos importantes para la certificación de sus trabajadores.<sup>6</sup>

Por otro lado, la institucionalidad vigente promueve la certificación de competencias con recursos que compiten con la capacitación, (ver sección 1.1.1). Mientras la capacitación puede proveer mejoras en la productividad de los trabajadores, la certificación no redundará en ningún beneficio directo para el empleador y lo expone a competidores externos (otras empresas) por sus propios trabajadores, lo que puede generar mayor rotación laboral y mayores costos laborales sin mayor productividad asociada. Por estos motivos, no es recomendable que el financiamiento de capacitación compita directamente con el de certificación a nivel de la empresa.

Dos preguntas claves para diseñar un sistema de financiamiento de ChileValora son:<sup>7</sup>

- ¿cuál es el nivel de certificaciones que es deseable a nivel social para un mejor funcionamiento del mercado laboral? (indicador)
- ¿quiénes, de los que obtienen provecho de las certificaciones, estarían dispuestos a pagar por ello?

En esta línea, parece claro que quienes debieran tener mayor interés en la certificación sean los **propios trabajadores**, y los **futuros empleadores**, no los actuales. De acuerdo a los antecedentes de encuestas aportados por ChileValora, existe un grupo importante de trabajadores que se han certificado que habrían estado dispuestos a pagar por ello. Naturalmente, el proceso de certificación es, hasta cierto punto, la generación de una señal para el mercado laboral. No sólo acredita un conjunto de conocimientos y habilidades en un área específica, sino que también entrega información valiosa respecto a características no observables del carácter de la persona que la hacen proclive a acreditar sus competencias formalmente. Certificarse puede “señalizar” a los empleadores ambición laboral, deseo de superación, responsabilidad, etc., de la misma forma como se ha planteado que la educación formal señala capacidades cognitivas (Spence 1976). Una opción, en teoría, sería dejar que los trabajadores financiaran por sí mismos la certificación, ya que sus incentivos se encuentran alineados para ello. Sin embargo, es bien conocido que existen fallas de mercado importantes en el financiamiento de activos que no pueden constituir colateral (no es un activo expropiable en caso de no pago), como el capital humano. Por esto, los trabajadores enfrentan límites importantes por parte de entidades crediticias para pagar por sí mismos. Así, se justifica un subsidio directo del Estado hacia los trabajadores, especialmente a aquellos de menor ingreso, con mayores restricciones de endeudamiento o menor liquidez.

Otro mecanismo que podría instaurarse sería un sistema en el cual, al verificarse un cambio de trabajo, sea el nuevo empleador el que pueda pagar la certificación al empleador antiguo con cargo a los fondos de la franquicia tributaria. De esta forma, el empleador antiguo vería reducida la pérdida que significa realizar la certificación de competencias, y el empleador nuevo podría optar por adquirir competencias en el mercado, en lugar de capacitar a sus trabajadores. Los empleadores actuales, de este modo, tendrían mayores incentivos para certificar trabajadores en la medida que se trataría de una inversión que podría tener un retorno en el futuro. Empresas de menor tamaño y productividad podrían ver recompensados, al

<sup>6</sup> Salvo, si estas empresas pagan salarios de eficiencia o si enfrentan exigencias de trazabilidad en mercados altamente competitivos.

<sup>7</sup> Parte de las hipótesis a responder con este estudio.

menos parcialmente, sus esfuerzos de formación de trabajadores mediante la certificación cuando sus trabajadores con mayor experiencia y mayores competencias deciden moverse a otras empresas. En este caso, sería necesario estudiar cuidadosamente el problema con el fin de balancear los incentivos, ya que podría existir un exceso de esfuerzo de buscar capital humano certificado fuera de la empresa, en lugar de formar el propio.

Respecto al gobierno corporativo tripartito asociado a los organismos sectoriales de ChileValora, al que concurren representantes de trabajadores, empresarios y el gobierno, se advierte la necesidad de representar apropiadamente a actores del mundo académico universitario y/o de formación profesional que permita la definición y actualización permanente de perfiles ocupacionales y definición de competencias. En el mundo actual, con veloces cambios tecnológicos en materias de inteligencia artificial y automatización de procesos (ver, por ejemplo, Brynjolfsson y McAfee 2014), es necesario incorporar un mayor número de visiones nuevas para mantener actualizado el sistema de competencias. Dado que uno de los objetivos de la institucionalidad del sistema de certificaciones laborales es retroalimentar al sector educacional con perfiles de competencias generados desde las actividades económicas, es natural que exista un flujo de información en el sentido inverso también: la formación no sólo compete a habilidades y competencias existentes y demandadas hoy en el mercado, sino también aquellas que se demandarán en el futuro. El mundo académico puede ofrecer una perspectiva valiosa desde este punto de vista. Se requiere, por lo tanto, una articulación entre los organismos encargados de levantamiento de perfiles (OSCL) y aquellos que imparten educación formal vinculada en algún nivel a estos perfiles. Esta instancia de coordinación debe idealmente estar construida en torno al marco nacional de cualificaciones.

En relación al financiamiento global de ChileValora, la entidad debe contar con un financiamiento ajustado al nivel de influencia y al alcance que pretende tener en el mercado laboral. Podría ser una posibilidad que parte del financiamiento provenga del sector privado – empleadores y trabajadores (en caso de que sea de trabajadores, ellos podrían acceder al subsidio estatal) – puesto que así se garantizaría que el proceso agregue efectivamente valor a los actores de mercado (desde la perspectiva netamente económica).

## 2.2. OTROS ENFOQUES

---

### 2.2.1. Desarrollo Humano y Derechos

El análisis económico tradicional se centra en la satisfacción de las necesidades individuales, bajo el supuesto de que esta variable es más importante que otras para las sociedades. Dicha característica se basa en la **filosofía política utilitarista**, en la versión expuesta originalmente por Bentham, que sostuvo que el objetivo de los individuos era ser felices y que, por tanto, el objetivo de los gobiernos debía ser la maximización de la felicidad (utilidad) agregada<sup>8</sup>. Esto fue plasmado en la economía neoclásica por sus precursores: Francis Edgeworth y Alfred Marshall, que plantearon que la utilidad dependía del consumo personal (egoísta) de bienes y servicios. Posteriormente, la economía neoclásica se desembarazó de la necesidad de medir utilidad, a través del teorema de las preferencias reveladas, y de la imposibilidad de compararlas, con el principio Kaldor-Hicks-Tsitovsky, que consagra al análisis costo-beneficio para decidir respecto de proyectos públicos que no significaban mejoramientos de Pareto. Finalmente, Arrow y Debreu probarían que un mercado perfectamente competitivo haría la asignación y uso más eficiente posible de los recursos bajo ciertas premisas como la ausencia de externalidades y la existencia de información perfecta. A partir de lo cual, la atención de los economistas al analizar temas públicos se concentra en detectar y corregir “fallas de mercado”, es decir, **enmendar las razones que explican por qué un mercado en particular no es perfectamente competitivo**, lo que consiste básicamente en analizar qué supuestos de la

---

<sup>8</sup> En esos tiempos se consideraba relevante solo la de los hombres blancos con patrimonio.



competencia perfecta no se cumplen. Éstos explicarían por qué la asignación y uso de recursos no sería eficiente. El análisis anterior de investigación como bien público es un ejemplo de este enfoque económico basado en fallas de mercado, y que descansa en el supuesto que es el mercado - y no la *polis* - el mejor mecanismo para la asignación y uso eficiente de los recursos.

Tanto el análisis costo-beneficio como el de fallas de mercado han sido cuestionados por distintos autores, particularmente el economista y filósofo Amartya Sen. Sin descartar del todo la relevancia del concepto de felicidad en que descansa la economía neoclásica (como sí lo hacen los más influyentes filósofos liberales recientes, como John Rawls y Robert Nozick), Sen (2009) sugiere que el **foco de la acción pública no debiese estar solo en la corrección de fallas de mercado, sino más bien en la remoción de los obstáculos que impiden a las personas realizar la vida que desean**. Martha Nussbaum desarrolló en forma independiente a Sen, y a partir de Aristóteles, la teoría de las *capacidades* y la aplica para mostrar los obstáculos que enfrentan las mujeres, pertenecientes a las distintas culturas mayoritarias en la India a fines del siglo XX, para realizar sus proyectos de vida (Nussbaum, 2002). Este es el enfoque detrás de los informes de desarrollo del PNUD, que esta organización publica desde 1990.

El eje de la teoría de Sen y Nussbaum es el concepto de “capacidades”, que “son las posibilidades reales (de cada persona) de emprender las acciones y actividades que quieren realizar, y para ser quienes quieran ser” (Sen, 1992, p. 197). Otro componente clave de la teoría son los funcionamientos: los estados realmente alcanzados del ser y hacer valorados por las personas. Al colocar el énfasis en las capacidades, es decir, en las libertades para alcanzar ciertos “funcionamientos”, se toma en cuenta que los recursos o la riqueza pueden generar funcionamientos muy distintos dependiendo de características personales y de la sociedad en que vivimos.

Además, Sen (1992) argumenta que el espacio evaluativo no solo debe considerar las libertades y funcionamientos para alcanzar bienestar, sino también, las libertades y funcionamientos de ser agente de la propia vida, esto es, perseguir los propios fines, sean o no valorados por un observador externo.

Sen no ha desarrollado un listado de capacidades universal porque argumenta que la definición de lo que es valioso debe ser definido deliberativamente por todos los involucrados, en cada tiempo y lugar. En cambio, Martha Nussbaum ha propuesto un listado universal (Nussbaum, 2000), que podría ser la base de indicadores comparables entre países y que den mejor cuenta de la calidad de vida de la población que los actualmente disponibles. Otros autores que han propuesto listados universales son revisados por Alkire (2002). Por otra parte, quizás la aplicación más conocida del marco conceptual propuesto por Sen es el índice de desarrollo humano del PNUD, que complementa las medidas tradicionales de ingreso con indicadores de educación y salud, para obtener una apreciación más amplia de los “funcionamientos” (no capacidades propiamente tales) que han logrado los habitantes de un determinado país.

Sen (2009) avanza ciertos principios básicos que debe respetar el proceso deliberativo para la definición de las capacidades, en la línea de las propuestas de Adam Smith y Jurgen Habermas. Otros autores que han trabajado los requerimientos prácticos de este tema incluyen a James Fishkin y Michael Callon, y una aplicación práctica en Chile puede encontrarse en Velásquez y González (2010). Sin cumplir todos los requerimientos sugeridos por Fishkin y Callon, PNUD (2012) realizó un ejercicio preliminar en pequeña escala para Chile sometiendo a discusión un listado preliminar de capacidades (elaborado a partir de las listas presentadas en Alkire, 2002), en talleres deliberativos sobre qué significa vivir bien, con distintos grupos socioeconómicos. A partir de este ejercicio se definieron 11 capacidades fundamentales:

- Gozar de una buena salud.
- Tener cubiertas las necesidades físicas y materiales básicas.
- Estar bien con uno mismo y tener vida interior.

- Sentirse seguro y libre de amenazas.
- Poder participar e influir en la sociedad en que uno vive.
- Poder experimentar placer y emociones.
- Tener vínculos significativos con los demás.
- Ser reconocido y respetado en dignidad y derechos.
- Poder conocer y comprender el mundo en el que se vive.
- Poder disfrutar y sentirse parte de la naturaleza.
- Tener y desarrollar un proyecto de vida propio.

Estas capacidades fueron medidas por PNUD (2012), que analizó además su relación con el bienestar subjetivo individual y social.

Sen (2005 y 2006) desarrolla la relación entre la teoría de las capacidades y el enfoque de derechos. Si se comienza por la importancia de las libertades como las condiciones apropiadas en las cuales concentrarse, en lugar de las utilidades, Sen argumenta que “tenemos una razón para celebrar no sólo nuestras libertades y derechos, sino también un interés en las libertades significativas de los otros”. Para que una libertad o *capacidad* sea considerada un derecho humano requiere ser importante e influenciable socialmente. Los derechos humanos establecen un imperativo ético, y la validez de afirmaciones éticas depende de su sobrevivencia en deliberación pública abierta e informada, que es también el proceso mediante el cual deben definirse las capacidades valoradas por la comunidad.

Sen (2005) indica que “la dimensión de oportunidad de las libertades pertenece al mismo territorio que las *capacidades*, pero no la dimensión de proceso de las libertades”. El enfoque de capacidades es limitado en relación a las libertades de proceso, y por tanto el enfoque de derechos humanos es un buen complemento, añade información moral relevante. Por ejemplo, el reconocimiento que la expectativa de vida (un fin deseado) de las mujeres es mayor que la de los hombres cuando no existe discriminación, no debería llevarnos a concluir que los hombres deben recibir mejores tratamientos de salud para igualar expectativas de vida, lo que iría en contra de la perspectiva de derechos.

Al mismo tiempo, la existencia de derechos humanos implica que alguien tiene obligaciones. No solo el que está cometiendo la transgresión del derecho, sino también los que pudiesen hacer algo por evitarlo. Se habla de obligaciones imperfectas. Además, en caso de no haya podido impedirse la transgresión de derechos se establece la necesidad de restitución y reparación. En general, para que algo sea un derecho es necesario que sea una obligación medible, mensurable y exigible (ver González 2000).

La aplicación de estos enfoques a ChileValora requiere definir cuáles son las capacidades y derechos con los cuales se relaciona la certificación de competencias y cuáles son los obstáculos que contribuye a remover para realizar los proyectos de vida que las personas tienen razones para valorar. Asimismo, una aplicación a los mercados laborales de la teoría de las capacidades es el concepto de “calidad del empleo” y de trabajo decente. Se espera que la certificación de competencias contribuya a generar empleos de mayor calidad. Si bien el concepto de calidad del empleo ha sido ignorado, por falta de mediciones empíricas, ya existen aplicaciones para Europa (Leschke y Watt, 2013)<sup>9</sup> y América Latina (Arriagada et al., 2017, González et al., 2017) que permiten una metodología aceptada para este concepto.

---

<sup>9</sup> Leschke, J. & A. Watt (2013) Challenges in Constructing a Multi-dimensional European Job Quality Index, Social Indicators Research.

Arriagada, V., K. Sehbruch & P. González (2017) The Quality of Employment in Central America: a Multidimensional Perspective. Paper presented at the HDCA annual conference.

González, P., R. Méndez & K. Sehbruch (2017) The Quality of Employment in South America: a Multidimensional Perspective. Paper presented at the HDCA annual conference.

Las preguntas básicas desde estos enfoques son:<sup>10</sup>

- ¿Permite la certificación de competencias remover obstáculos que impiden el desarrollo de los proyectos de vida de hombres y mujeres?
- ¿Permite la certificación de competencias acceder a empleos de mayor calidad y en qué medida?
- ¿En qué medida la certificación de competencias constituye un derecho de los trabajadores?

### 2.2.2. Valor Público

Desde la administración pública se ha desarrollado el concepto de valor público, en un comienzo sin conexión a los aportes de la filosofía política. En el trabajo original de Mark Moore (1995), *valor público* se asimila a *lo que el público valora*. Esto no parece muy distinto a la agregación de preferencias individuales, pero se contraponía a la visión más burocrática que supone que son los productores, políticos o expertos los que deciden qué es valioso. La preocupación se centra en los ciudadanos como clientes o usuarios, y no es muy distinto a lo que propone el New Public Management, inspirado en la eficiencia y, por tanto, tributario del enfoque económico. Sin embargo, más recientemente, Benington & Moore (2011) proponen un concepto de valor público más amplio: ***aquello que añade valor a la esfera pública***. Esto refiere tanto al concepto de *interés general* y al *interés de las futuras generaciones*, no solo el interés individual conformado por las preferencias de los actuales ciudadanos. El concepto de la *esfera pública* se define como aquellos “*valores, lugares, organizaciones, reglas, conocimiento, y otros recursos culturales que celebran en común las personas a través de sus compromisos y conductas diarias, y que son confiadas al gobierno y las instituciones públicas. Es lo que provee a la sociedad un sentido de pertenencia, sentido, propósito y continuidad, y que permite a las personas esforzarse y prosperar en medio de la incertidumbre*” (Benington & Moore, 2011).

Esta concepción de valor público muestra una evolución en el pensamiento de Mark Moore, probablemente influido por su colaborador John Benington e, indirectamente, por sus críticos, como Barry Bozeman. Este último, en particular, propone el concepto de *interés público*: “*un interés público ideal refiere a esos resultados que mejor sirven a la supervivencia de largo plazo y bienestar de un colectivo social constituido como público*” (Bozeman, 2007). Este autor propone, además, el concepto de *valores públicos* de una sociedad, que son aquellos que *proveen consensos normativos sobre (a) los derechos, beneficios y prerrogativas que los ciudadanos debiesen (y no debiesen) poseer; (b) las obligaciones de los ciudadanos para con la sociedad, el Estado y entre ellos; (c) los principios en los cuales los gobiernos y políticas deberían basarse*. Uno de los primeros estudios sobre este tema, Antonsen & Jorgensen (1997) concluye que en Dinamarca se valora el debido proceso, accountability (rendición de cuentas) y welfare provision (provisión de mínimos sociales de bienestar).

Tanto el interés público y los valores públicos de Bozeman, así como el valor público y la esfera pública de Benington y Moore, deben definirse políticamente. Bozeman (2007) propone el concepto de **falla de valor público**, que ocurre cuando ***ni el sector privado ni el público proveen bienes y servicios esenciales para alcanzar los valores públicos***. Para detectar las fallas de valor público, Bozeman (2002) propone el modelo de Falla de valor público (ver Tabla 1). Por ejemplo, en una sociedad donde la confianza en la política es muy baja y/o los políticos responden a intereses particulares, se está produciendo una falla en los mecanismos de articulación de valores y agregación, como podría ocurrir en el caso que los políticos estén respondiendo a intereses particulares más que a su papel de articular las preferencias sociales.

<sup>10</sup> Parte de las hipótesis a responder con este estudio.

Tabla 1: Modelo de falla de valor público

Valor Público	Conjunto de Valores
Mecanismos para articulación de valores y agregación	Procesos políticos y cohesión social deberían ser suficientes para asegurar la efectividad de la comunicación y procesamiento de valores públicos.
Monopolios legítimos	Cuando los bienes y servicios son considerados apropiados para monopolios del gobierno, la provisión privada de bienes y servicios es una violación al monopolio legítimo.
Información pública imperfecta	Similar al criterio de falla de mercado, los valores públicos pueden ser estorbados cuando la transparencia es insuficiente para que los ciudadanos hagan juicios informados.
Distribución de beneficios	Los commodities y servicios públicos deberían, ceteris paribus, ser libre y equitativamente accesibles. Cuando “bienes equitativos” han sido capturados por individuos o grupos, “acaparamiento de bienes”, ocurre la violación de valor público.
Disponibilidad de proveedor	Cuando hay reconocimiento de legitimidad en la necesidad de proveer bienes y servicios escasos, debe haber proveedores disponibles. Cuando un bien o servicio vital no es provisto porque no hay proveedores o porque éstos prefieren ignorar los bienes de valor público, hay una falla de valores públicos por falta de disponibilidad de proveedores.
Horizonte temporal	El valor público requiere un horizonte temporal adecuado porque son de largo plazo. Si las decisiones son tomadas sobre la base de horizontes temporales cortoplacistas puede haber falla de valor público.
Sustitucionabilidad vs. Conservación de recursos	Acciones relacionadas a un recurso común distintivo y altamente valorado, debiesen reconocer la naturaleza única del recurso en vez de tratar el recurso como sustituible o someterlo a un riesgo basado en indemnizaciones inapropiadas.
Asegurar subsistencia y dignidad humana	De acuerdo al ampliamente legitimado Código Belmont, los seres humanos, especialmente los vulnerables, deben ser tratados con dignidad y, en particular, su subsistencia no debe ser amenazada.

Fuente: Table 8.3. Bozeman, B. (2007) p.145.

En el caso de la certificación de competencias, las fallas de valor público incluyen al menos las siguientes:

- Mecanismos para la articulación de valores y agregación. El mercado es insuficiente para proveer información sobre las competencias que serán requeridas en el futuro, y para conocer las brechas de competencias por sector en el presente. Por otra parte, el estado no posee en la educación post secundaria, un mecanismo de coordinación semejante al currículo obligatorio en el sistema escolar. Por otra parte, existe preocupación respecto a la forma en que se utiliza el instrumento curricular, pues no está estructurado para alcanzar ciertas competencias al final de cada ciclo, sino por asignaturas. Así, el enfoque de competencias podría irradiar desde ChileValora hacia otros sectores, que no han evolucionado en este sentido.
- Disponibilidad de proveedor. Puede que, por distintas razones, no haya oferta de formación en las competencias que el mercado necesita en el presente, porque es muy costoso proveerlas, y más probablemente aún, en las competencias que se requiere en el futuro.
- Hay falla en la transparencia de la información pública, pues no se conoce información clave respecto a la oferta y la demanda de competencias, que es clave para que las utilidades de las empresas y para los proyectos de vida de las personas. Más aún, hay serias dudas respecto al cumplimiento en Chile del segundo principio de justicia propuesto por el influyente filósofo John Rawls en su obra magna (Rawls, 1971): la igualdad de oportunidades de acceso a cargo de poder y privilegio. En la medida que existan sectores económicos comprometidos con el levantamiento de estándares de competencias laborales, empresas y trabajadores participarían de procesos de certificación, robusteciendo el mérito, no sólo el proceso de contratación, sino también de

promoción en el trabajo, teniendo como externalidad positiva la eficiencia económica. Si se aspira a ser una sociedad meritocrática, es necesario contar con mecanismos institucionales que sean capaces de reconocer el aporte que cada persona hace al proceso productivo y eso con independencia de sus credenciales educacionales. Cabe destacar que las credenciales educacionales no expresan de manera fiel las capacidades de cada cual y sin embargo el concepto de mérito en Chile, al menos desde el punto de vista subjetivo, está muy ligado a las credenciales educacionales. Mérito, implica justamente eso, poner en valor, darles la importancia debida a las cualidades puestas en acción por cada persona en su labor cotidiana.

- Distribución de beneficios y desigualdad. En ausencia de una intervención adecuada del Estado, el acceso a competencias certificadas estará restringido a quienes tienen mayores recursos para financiar este tipo de estudios.
- Se acorta el horizonte temporal para las decisiones. Un mercado laboral sin certificación de competencias lleva a una subinversión en capital humano general, pues no hay financiamiento suficiente para las actividades de capacitación que serán rentables en el futuro.

No obstante, lo anterior constituye solo una primera aproximación al concepto de valor público que sustenta la creación de una institucionalidad como ChileValora. De hecho, por la naturaleza pluralista del concepto de valor público, se requiere un proceso deliberativo de los distintos actores interesados para avanzar en su especificación. La revisión del proceso legislativo y los antecedentes que fueron tenidos en cuenta para su instalación, así como la experiencia de otros países en esta materia, también constituye material relevante en esta tarea.

### 2.2.3. Sistemas Complejos y Economía Institucional

Los enfoques anteriores especifican lo que debe procurar obtener el diseño del sistema de capacitación y certificación de competencias, del cual ChileValora, y otras organizaciones, forman parte. El criterio de fallas de mercado ha sido predominante en Chile, pero los otros enfoques introducidos en las secciones anteriores reconocen que hay valores más allá de la mera eficiencia y que, en muchos casos, solo el proceso político puede garantizar.

Es necesario también especificar un marco conceptual para determinar los mecanismos de gobernanza y financiamiento más adecuados. La economía institucional provee un marco analítico que no asume racionalidad perfecta e ilimitada (como la economía neoclásica) y reconoce el papel central de los costos de transacción para determinar las formas más adecuadas de organización. Para North (1990), los costos de transacción<sup>11</sup> son la base de las instituciones sociales, políticas y económicas.

La definición adecuada del valor público y de los bienes públicos que debe producir ChileValora – que debe ser analizado en conjunto con el sistema del cual esta organización forma parte – requiere una estructura institucional y la estructuración de un proceso formal que permita precisar estos conceptos, y mecanismos de financiamiento adecuados para, una vez definidos con precisión, conseguirlos. Se debe reconocer que en esta materia existen diversos intereses que pueden estar potencialmente en conflicto, por lo que la estructura de gobernanza<sup>12</sup> es clave tanto para la definición de valor público, como para su revisión e implementación.

La forma de organización más adecuada para producir los valores públicos o bienes públicos está íntimamente ligada a los mecanismos de financiamiento óptimos. Junto al análisis económico más tradicional que determina aprovechar las disposiciones a pagar privadas por bienes públicos, y generar

<sup>11</sup> Costos de medir los atributos de valor de lo que es intercambiado; y costos de proteger los derechos y supervisar y hacer cumplir (policing and enforcing) los acuerdos.

<sup>12</sup> Williamson (1985) define gobernanza como el medio por el cual se introduce orden, mitigando el conflicto y realizando el beneficio mutuo.

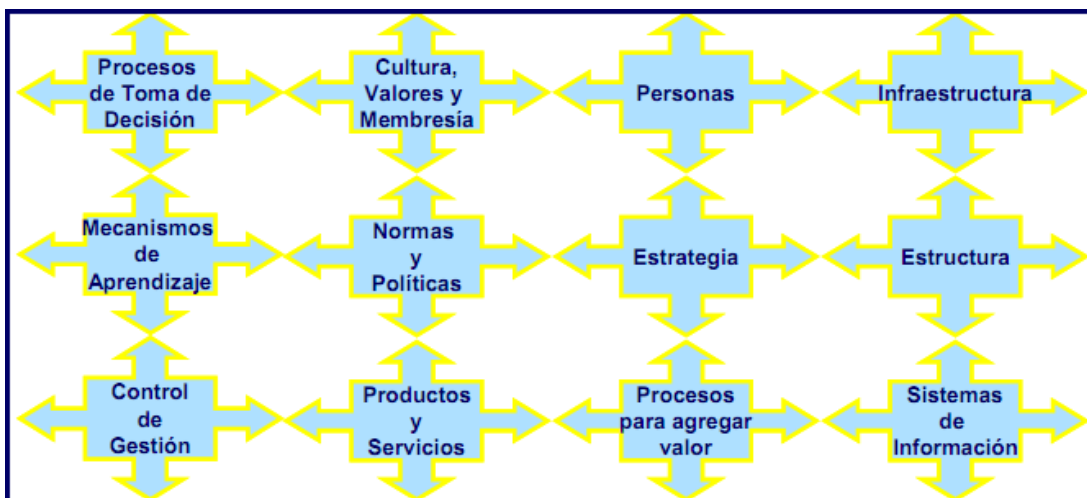
mecanismos para que esto sea factible, el concepto de valor público establece otras consideraciones para el financiamiento. Bozeman (2007) desarrolla la teoría de “publicidad dimensional” (*dimensional publicness* en inglés) que sugiere que el **carácter público de una organización no se define por el *status* legal de ésta (si es de propiedad pública o privada), sino del grado de restricciones y dotaciones de autoridad política que la afectan**. Bozeman (2007:11) argumenta que “debemos entender la combinación de autoridad económica y política de las organizaciones y políticas (*policies*) para comprender el potencial de alcanzar valores públicos y trabajar para realizar los ideales del interés público.” En efecto, si las organizaciones no se financian con fondos públicos deben obtener sus recursos del mercado o del tercer sector. En el primer caso, estarán atendiendo necesidades de mercado, por las cuales alguien está dispuesto a pagar, por lo que producirán “valor de mercado”. En cambio, no hay demanda privada que financie el valor público de la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad de los ecosistemas, el bienestar de las futuras generaciones o el respeto por los derechos humanos. Para garantizar su creación, **estos valores deben ser financiados con recursos públicos mediante mecanismos adecuados**. Es muy importante entender que el enfoque de bien público, y la disposición a pagar individual que determina la demanda de bienes públicos, no son adecuados para definir el volumen de estos recursos.

A estos enfoques se suma la teoría de sistemas complejos, que emerge esencialmente desde la ingeniería de sistemas. Los sistemas complejos, se encuentran constituidos por muchas partes que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, con algunas partes que tienden a auto-organizarse localmente de forma espontánea, y de maneras difícilmente predecibles (Waissbluth, 2008). Ejemplos de este tipo de sistemas son un sistema educativo, la economía de una región o el clima global.

Es importante distinguir que un sistema complejo no corresponde sólo a una entidad compuesta por muchas sub-entidades. Por ejemplo, un computador, o un vehículo detenido y sin conductor, es un sistema, con muchas partes, pero cuyo funcionamiento es altamente predecible, porque sus partes no toman decisiones por sí mismas ni se auto-organizan espontáneamente. Gharajedaghi (1999) explica que las distintas partes de un sistema complejo, sea este público o privado, muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. El organigrama, las reglas formales y los manuales dicen una cosa, y la realidad demuestra otra, en términos de canales de autoridad, grupos de poder, culturas organizacionales, conductas de relación con el entorno, y agendas políticas paralelas (Waissbluth, 2008).

El enfoque de sistemas complejos en este caso nos sugiere visualizar el mercado de la certificación de manera holística, de modo de comprender mejor sus efectos. Así, se debería tener en cuenta, tanto en el diagnóstico como en las propuestas del sistema de financiamiento, los “doce espacios” de la gestión en un nuevo entorno institucional y jurídico, listado en la figura siguiente (Waissbluth, 2008):

Figura 1: Doce espacios de la gestión en sistemas complejos



Fuente: Waissbluth, 2008

En resumen, se identifica la existencia de intereses diversos en torno a la certificación y capacitación en competencias laborales entre los actores del mercado laboral, así como asimetrías de información que complejizan la valoración de dichos servicios.

### 3. METODOLOGÍA

#### 3.1. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

##### 3.1.1. Información Secundaria

Se realizó una revisión y análisis documental que tuvo tres objetivos. En primera instancia, el estudio de los informes entregados por la Contraparte permitió entender el funcionamiento y los atributos del sistema, con especial énfasis en el financiamiento de la Comisión y de las certificaciones. Por otro lado, facilitó la estructuración de los instrumentos de levantamiento de información primaria (pautas semiestructuradas) utilizadas durante las entrevistas (discriminación entre variables abordadas y por indagar) y, en línea con el punto anterior, complementó el análisis cualitativo que se presenta. Los documentos revisados corresponden a:

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

En el Anexo 6.1 se listan los documentos revisados para fines de este estudio. Es importante mencionar que la revisión documental también incluyó el análisis de bases de datos asociadas a la operación de ChileValora que permitieron la realización de los análisis cuantitativos que se presentan.

##### 3.1.2. Información Primaria

La técnica de investigación para el levantamiento de información primaria ha sido la **Entrevista en Profundidad Focalizada**, la que se caracteriza por buscar obtener el punto de vista de sujetos que han sido partícipes del proceso o fenómeno que se pretende estudiar. A partir de la información secundaria levantada más las sugerencias de la Contraparte, se definieron los actores relevantes a entrevistar, mediante una pauta semiestructurada diseñada por el profesional a cargo del levantamiento de información, y validada previamente con la contraparte de dicho instrumento (detalles de las pautas de entrevista en el Anexo 6.2).

Se realizaron 25 entrevistas en profundidad focalizadas a actores claves que forman parte del sistema de evaluación y certificación de competencias laborales (o se relacionan con él), de modo de recolectar datos útiles que permitan estudiar y comprender las diferentes miradas que hay en cuanto al funcionamiento de ChileValora y de los mecanismos de financiamiento de las certificaciones.

El tamaño final de la muestra se determinó según el criterio de saturación y las necesidades de información para responder a los objetivos del estudio, la selección del número de entrevistados llegará hasta el punto en que se produzca la saturación teórica, es decir, cuando las entrevistas ya no aporten nuevos datos, producto de la continua repetición de los existentes, por lo que se carecería de novedad.

La siguiente tabla muestra a los actores entrevistados para fines del estudio:



Tabla 2: Entrevista realizadas

Institución	Nombre	Fecha Entrevista
ChileValora - Secretaria Ejecutiva	Ximena Concha	28-03-2018
ChileValora - Secretaria Ejecutiva	Ximena Concha	05-04-2018
ChileValora – Jefa de Centros y Evaluadores	Pabla Ávila	12-03-2018
ChileValora – Jefa de Competencias Laborales	Silvia Ruz	
ChileValora – Jefe de Estudios e Información	Sergio Ibáñez	
ChileValora – Jefa de Relaciones Institucionales	Loreto Méndez	
ChileValora – Jefa de Relaciones Institucionales	Loreto Méndez	
ChileValora – Jefa de Centros y Evaluadores	Pabla Ávila	28-03-2018
SENCE – Unidad de Desarrollo Estratégico	Nils Pazos	20-03-2018
SENCE – Unidad de Administración Franquicia tributaria	Javiera Munizaga	26-03-2018
CECCL - Bureau Veritas	Ignacio Valdovinos	21-03-2018
CECCL - U Técnica Federico Santa María	Cristian Quinteros	20-03-2018
CECCL - Cámara de Comercio Santiago	Guillermo Vergara	21-03-2018
OSCCL	Carolina Lomuscio	03-04-2018
OTIC – Cámara Nacional de la Construcción	Bernardo Ramírez	22-03-2018
OTIC- SOFOFA	Natalia Lidijover	27-03-2018
CINTERFOR	Fernando Vargas	27-03-2018
Fundación Chile - Director Programa Fuerza Laboral Minera	Diego Richard	23-03-2018
ChileValora – Directorio	Juan Moreno	16-03-2018
ChileValora – Directorio	Guillermo Salinas	
ChileValora – Directorio	Ricardo Mewes	19-03-2018
ChileValora – Fiscal	Hortensia Cereceda	10-04-2018
Ministerio del Trabajo – ex Subsecretario	Francisco Díaz	23-04-2018
ChileValora – Jefa de Competencias Laborales	Silvia Ruz	22-05-2018
Fundación Chile – Gerente de Desarrollo Humano	Hernán Araneda	25-05-2018
Dirección de Presupuesto – Jefa Depto. Gestión Pública	Luna Israel	29-05-2018
Comisión Nacional de Productividad – Presidente de Consejo	Joseph Ramos	04-06-2018
Ministerio de Educación – ex Subsecretaria	Marcela Arellano	04-06-2018
OSCCL – Turismo/ Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, División de Fomento e inversión	Marcela Mansilla	07-06-2018
SENCE – ex Director Nacional	Pedro Goic	11-06-2018

Fuente: Elaboración propia

### 3.2. ANÁLISIS CUALITATIVO

Para el análisis de las entrevistas en profundidad se decidió optar por el análisis de contenido.

En términos generales el análisis de contenido cualitativo se caracteriza por ser una técnica que permite inferir resultados a partir de los datos formulados por los entrevistados, los que permitirán determinar las percepciones que hay en cuanto al diseño de financiamiento de la comisión en general y de los mecanismos de financiamiento de las certificaciones.

La información obtenida hasta el momento por las entrevistas realizadas, se ha estado analizando en base a los objetivos de la investigación, a partir de lo cual se construyeron algunas categorías temáticas que permitan ordenar la información.

Las categorías temáticas en las que se estructuró el análisis son las siguientes:

Tabla 3: Dimensiones y subdimensiones de análisis

Dimensiones	Subdimensión
Institucionalidad CHILEVALORA	Carácter Público / Privado CHILEVALORA
Valor Certificados	Valor Público Certificados
Valor Certificados	Valor Privado Certificados
Valor Certificados	Riesgo pérdida de valor Certificados
Valor Certificados	Pago Privados (Disposición, Ventajas/Desventajas)
Otros Servicios CHILEVALORA	Marco Nacional de Cualificaciones
Otros Servicios CHILEVALORA	Otros Servicios CHILEVALORA
Esquema de Financiamiento CHILEVALORA	Esquema Financiamiento Comisión
Esquema de Financiamiento	Modelo de negocios CECCL
Esquema de Financiamiento	Experiencias Internacionales de Financiamiento
Estructura CHILEVALORA	Dotación CHILEVALORA
Estructura CHILEVALORA	Regionalización CHILEVALORA
Gobernanza (roles, funciones, relevancia, dependencia)	Gobernanza CHILEVALORA
Gobernanza (roles, funciones, relevancia, dependencia)	Gobernanza OTIC
Gobernanza (roles, funciones, relevancia, dependencia)	Gobernanza SENCE
Gobernanza (roles, funciones, relevancia, dependencia)	Gobernanza CECCL
Funcionamiento	OSCL
Propuestas	Propuesta CNP
Propuestas	Propuesta Proyecto de Ley Piñera 2014
Propuestas	Otras Propuestas (Sistema y certificaciones)
Franquicia Tributaria	FT: Caracterización Usuarios, Valor proceso UCL, Vicios
Franquicia Tributaria	Tramos Cofinanciamiento FT
Franquicia Tributaria	FT: Competencia Capacitación/Certificación
Franquicia Tributaria	FT: Pre Contrato / Post Contrato
Financiamiento Certificaciones	Becas 3er año
Financiamiento Certificaciones	Programa CCL
Financiamiento Certificaciones	Otros Programas de Financiamiento (CORFO, Serv. Público)
Demanda Certificaciones	Rubros/Oficios que demandan
Demanda Certificaciones	Potencial de Crecimiento de demanda
Mercado de la Certificación	Fallas de Mercado (Competencia, Concentración e Integración Vertical)

Fuente: Elaboración propia

Se codificaron las entrevistas, agrupando las miradas de los entrevistados en torno a las dimensiones de la tabla, e identificando consensos y disensos, que permitieron relevar los acuerdos más importantes, así como también las problemáticas del sistema.

### 3.3. ANÁLISIS CUANTITATIVO

A partir de la base de certificaciones aportada por ChileValora, se han descrito las características de la oferta de financiamiento, vale decir, los medios por los cuales se aportan recursos para solventar la certificación laboral de acuerdo a su cobertura geográfica, sectorial, y su focalización en distintos grupos demográficos

de la población. El reporte de estos resultados se realizará a través de gráficos y cuadros descriptivos comentados, recalcando aquellos aspectos de mayor importancia.

Adicionalmente se ha determinado las características de las unidades de certificación laboral y perfiles laborales demandados de acuerdo a características demográficas tales como sexo, edad, nivel educacional, otras relativas a la ubicación geográfica y sectorial.

Por otro lado, gracias a la base de datos proporcionada por ChileValora, se presentan características de certificadores como edad aproximada, género, además de una tipología referente el tipo de certificaciones prestadas. El reporte se produce este nivel de detalle, debido a que la base de datos no proporciona información respecto de los centros certificadores al cual se adscriben las personas naturales que certifican.

Por lo tanto, a la fecha se ha indagado cuantitativamente, las siguientes dimensiones:

- Caracterizar la oferta, sustento económico, social y financiamiento utilizado.
- La cobertura, en términos, de la demanda privada y social, género, edad, distribución geográfica, tipo de certificación (qué habilidades se busca certificar y porqué), a qué sector económico/rubro corresponden, entre otras variables a ajustar de acuerdo a la información disponible.
- Identificar qué tipo de actores cubren dicha demanda y los incentivos que tienen (económicos y sociales).

### 3.4. PANEL DE EXPERTOS

---

Se diseñó e implementó un panel de expertos, de modo de testear y validar las propuestas de financiamiento que se presentan en el capítulo 6. Esta actividad se realizó el martes 26 de junio y contó con la presencia de:

- Verónica Garrido, Asesora de la Dirección Nacional de SENCE y representante del ministro de trabajo en el Directorio de ChileValora.
- Patricia Roa, Oficial de Programación de Organización Internacional del Trabajo – Cono Sur.
- Francisco Carrillo, Economista Senior en Comisión Nacional de Productividad.
- Ramón Figueroa, Director Público senior y Consultor Senior CSP.

La actividad se diseñó considerando dos instancias. Durante la primera se presentaron los principales hallazgos del diagnóstico de ChileValora, de modo de contextualizar a los asistentes del estudio, objetivos y recomendaciones propuestas por parte del equipo consultor. En la segunda instancia, se presentaron las propuestas y se abrió la discusión sobre las mismas. Durante este espacio, los participantes dieron sus opiniones, comentarios y reparos sobre las recomendaciones propuestas, comentarios que fueron acogidos, analizados y plasmados en las propuestas presentadas en el capítulo 6.

## 4. RESULTADOS

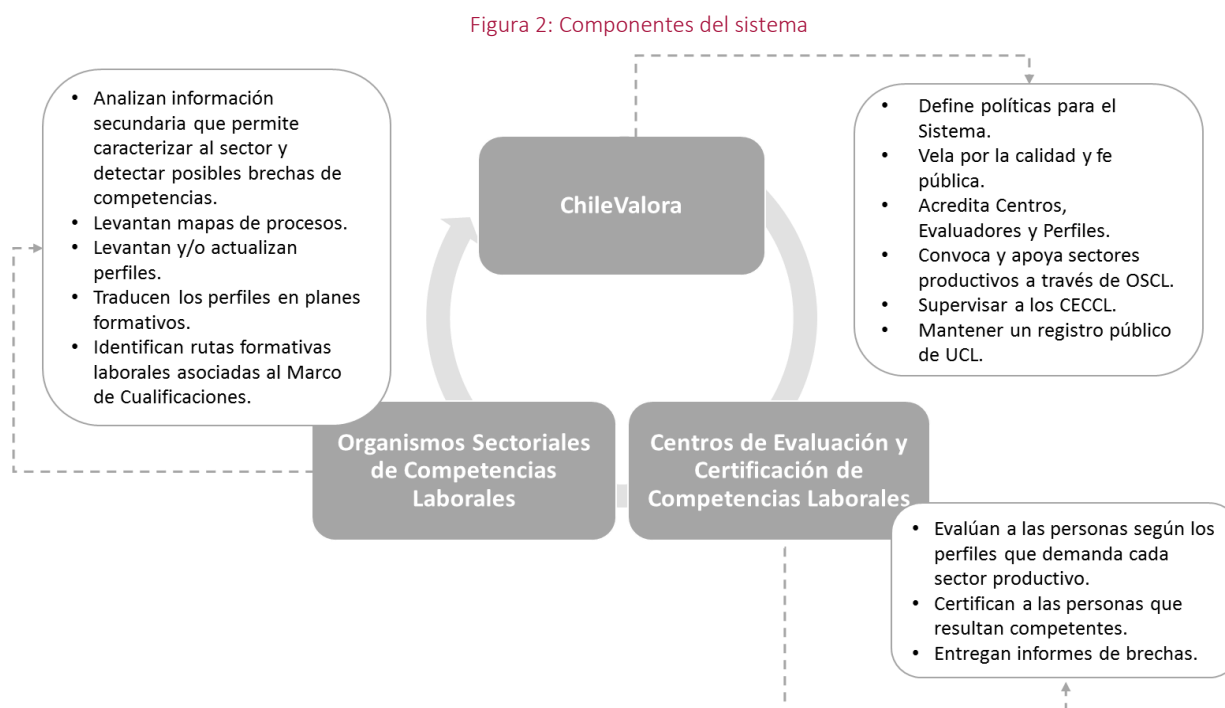
### 4.1. ACTUAL FUNCIONAMIENTO DE CHILEVALORA

El Sistema de Certificación de Competencias Laborales es una **política pública** establecida mediante la Ley N°20.267 del año 2008. Lo conduce ChileValora, servicio público, funcionalmente descentralizado, que se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Su función principal, según lo establece dicha ley es:

*"el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal de conformidad a las disposiciones de la ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza; así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización, mediante procesos de evaluación y certificación de las mismas, basados en estándares definidos y validados por los sectores productivos".*

#### 4.1.1. Componentes del Sistema

El Sistema está integrado por tres componentes principales: ChileValora, los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL) y los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL), tal como lo muestra la siguiente figura.



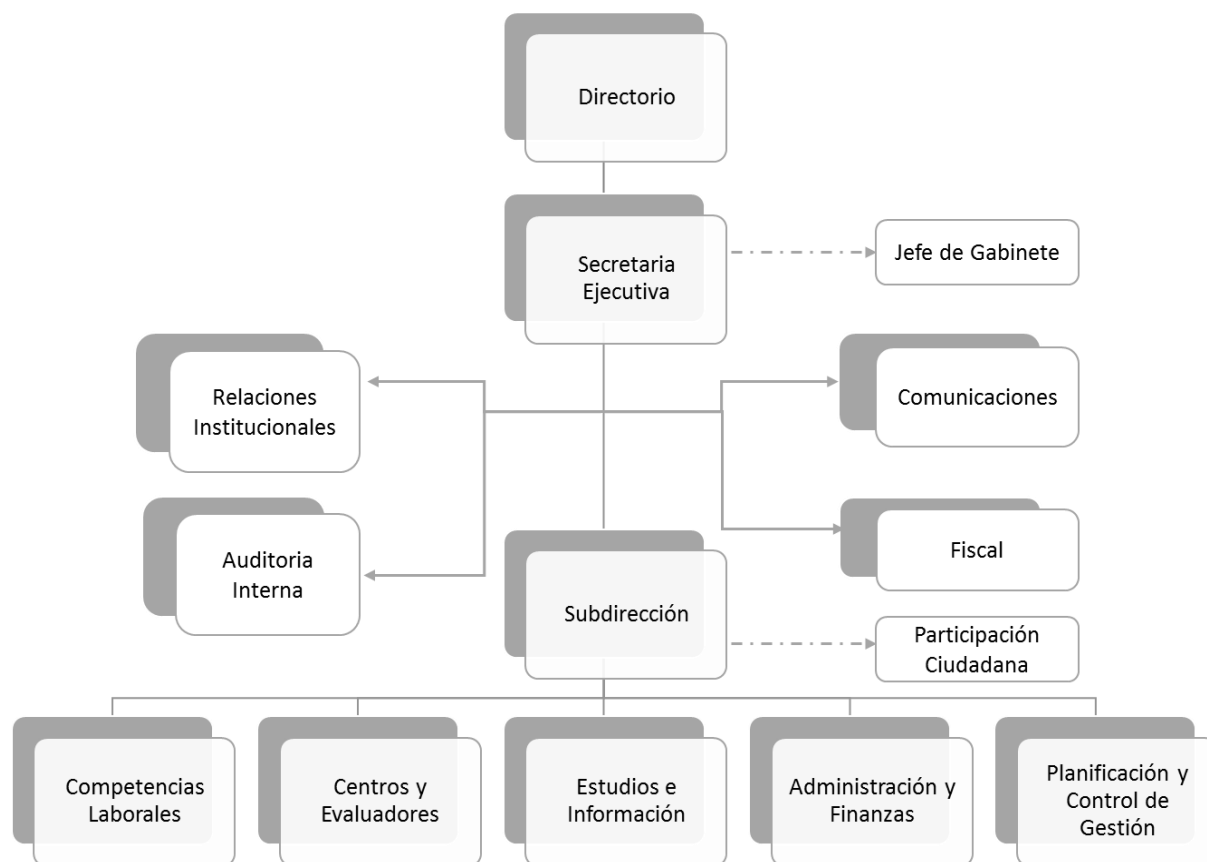
Fuente: Elaboración propia a partir de Ley N°20.267 y Reporte ChileValora 2018

#### 4.1.1.1. Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales

El primer componente corresponde a la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, que es el órgano regulador de la política pública y debe velar por el correcto

funcionamiento tanto de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales como de los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales. Desde el punto de vista de su estructura, ChileValora, está compuesto por un directorio (órgano colegiado) que ejerce la dirección superior, integrado en forma tripartita, paritaria y con carácter resolutorio, por nueve miembros: tres representantes nombrados por las organizaciones de empleadores de mayor representatividad del país; tres representantes designados por las centrales de trabajadores de mayor representatividad y tres representantes nombrados por los Ministros del Trabajo, de Educación y de Economía. Además de su directorio, la Comisión cuenta con una Secretaría Ejecutiva que detenta la jefatura del servicio y tiene la calidad de ministro de fe respecto de sus actuaciones, deliberaciones y acuerdos, y la representa judicial y extrajudicialmente. Dicha jefatura está apoyada por diversas áreas que permiten el buen funcionamiento de ChileValora, tal como se detalla en la siguiente figura.

Figura 3: Organigrama de la Comisión



Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por ChileValora.

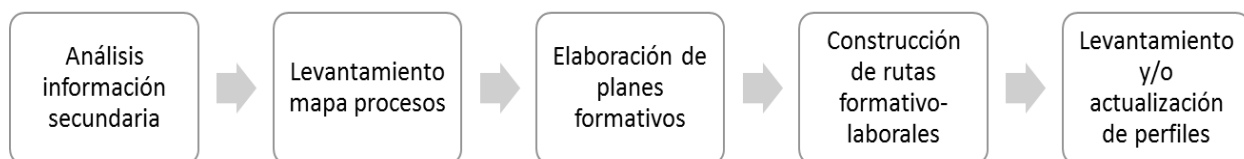
#### 4.1.1.2. Organismos Sectoriales de Competencias Laborales

El segundo componente del sistema son los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL), también de conformación tripartita, con representación de los empleadores, trabajadores y el sector público, de coordinación y consenso. Su objetivo es definir y proyectar la participación del sector que representan en el Sistema Nacional de Certificación de Competencias.

Éstos a través de un **proyecto de competencias laborales** que puede ser financiado hasta en un 90% por ChileValora, identifican la cadena de valor de un sector, subsector o área productiva, levantan mapas de procesos, subprocesos y funciones asociados a dicha cadena, los estándares de competencia de los perfiles ocupacionales que forman parte de ella, desarrollando planes formativos de aquellos perfiles que terminan levantándose, posibilitando la configuración de rutas formativo laborales que permitan ir poblando el marco de cualificaciones del sector, elaborado por ChileValora y SENCE y, por otra parte, posibiliten a cada trabajador transitar por ellas, viabilizando un proyecto de movilidad laboral ascendente.

La siguiente figura muestra el proceso.

Figura 4: Etapas en los proyectos de competencias laborales



Fuente: Elaboración propia a partir de reporte 2018 de ChileValora.

El resultado del trabajo de los OSCL se plasma en el Catálogo de Competencias Laborales, que contiene todos los perfiles ocupacionales vigentes, organizados en sectores y subsectores de la economía, en base al cual las personas son evaluadas y certificadas. Lo mismo ocurre con las rutas formativas laborales. Por otro lado, los planes formativos se envían a SENCE para que, una vez validados, sean puestos a disposición de los Organismos Técnicos de Capacitación, ya sea para el desarrollo de cursos de capacitación o el cierre de brechas de competencias laborales.

La siguiente tabla muestra los 52 organismos sectoriales y a cuál de los 21 sectores definidos por ChileValora pertenecen.

Tabla 4: Sectores y OSCL Conformados

Sector	OSCL Conformados
Comercio	- OSCL Grandes Tiendas - OSCL Supermercados
Transporte y Logística	- OSCL Agencias de Aduanas - OSCL Logística - OSCL Servicios Postales - OSCL Transporte Marítimo (Portuarios) - OSCL Transporte Terrestre
Agrícola Ganadero	- OSCL Apicultura - OSCL Fruticultura - OSCL Horticultura - OSCL Producción de Semillas - OSCL Cultivo de Cereales, Leguminosas, Semillas y Otros - OSCL Pecuario - OSCL Transversal
Minería Metálica	- OSCL Minería del Cobre - OSCL Minería de oro, plata y otros metales
Servicios Financieros	- OSCL Servicios Financieros
Construcción	- OSCL Actividades especializadas de construcción - OSCL Edificación - OSCL Instalaciones eléctricas y de gasfitería - OSCL Climatización y refrigeración

Sector	OSCL Conformados
Gastronomía, hotelería y turismo	- OSCL Turismo - OSCL Gastronomía - OSCL Hotelería
Elaboración de alimentos y bebidas	- OSCL Aceites vegetales - OSCL Carnes - OSCL Elaboración y conservación de alimentos - OSCL Lácteos - OSCL Bebidas y Tabacos (Cervezas) - OSCL Panaderos - OSCL Vitivinícola
Manufactura Metálica	- OSCL Metalmecánico
Minería No Metálica	- OSCL Petróleo y gas natural
Suministro de gas, electricidad y agua	- OSCL Electricidad - OSCL Energías renovables no convencionales
Acuícola y Pesquero	- OSCL Cultivo y crianza de peces - OSCL Moluscos y vegetales acuáticos - OSCL Pesca artesanal
Educación	- OSCL Educación preescolar y escolar - OSCL Capacitación laboral
Manufactura no metálica	- OSCL Productos textiles
Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	- OSCL Gestión y administración de empresas
Información y Comunicaciones	- OSCL Tecnología de la información - OSCL Radiodifusión
Administración Pública	- OSCL Municipal
Arte, Entretenimiento y Recreación	- OSCL Artes escénicas - OSCL Parques, zoológicos y reserva naturales
Silvicultura y Actividades Forestales	- OSCL Forestal
Servicios de Salud y Asistencia Social	- OSCL Asistencia Social
Servicios	- OSCL Servicios para el hogar

Fuente: Elaboración propia a partir de información de sitio web de ChileValora.

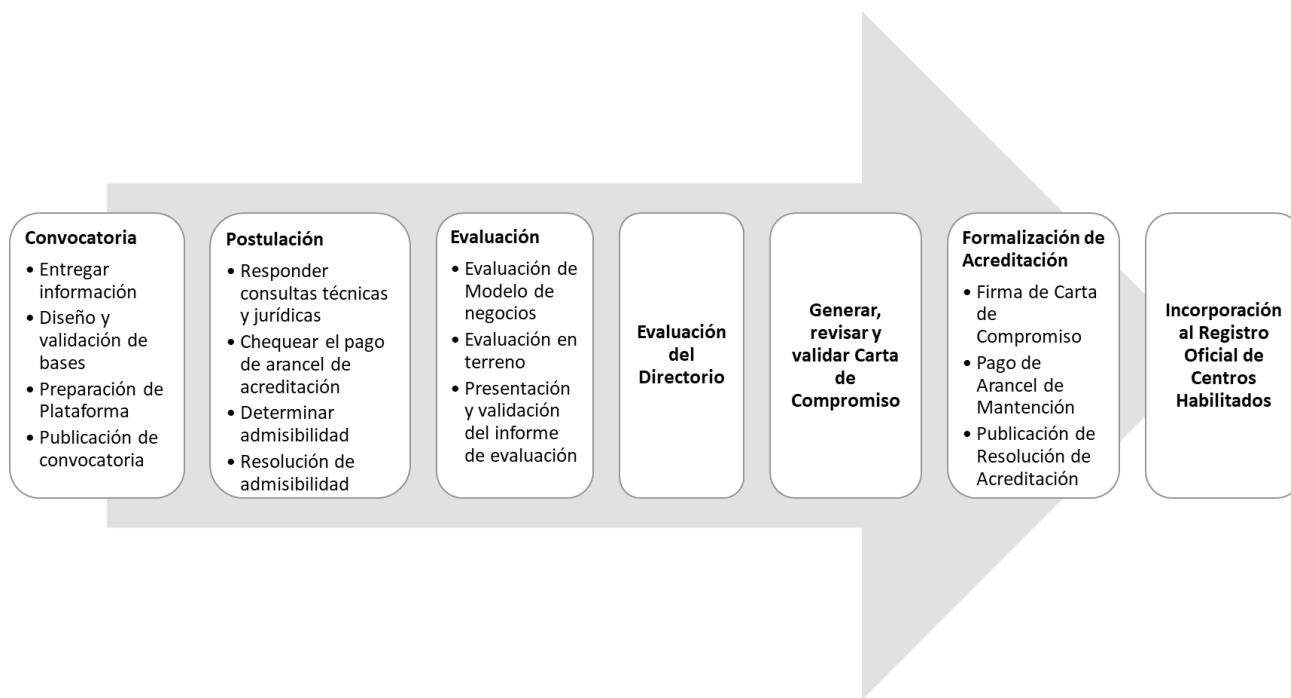
#### 4.1.1.3. Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales

El tercer componente del Sistema Nacional de Certificación son los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, personas jurídicas acreditadas por ChileValora para evaluar y certificar a las personas que lo solicitan, en base a los perfiles ocupacionales existentes en el Catálogo y que, además, contratan a los evaluadores que verifican el desempeño de los trabajadores.

Para la acreditación de los Centros, ChileValora realiza una convocatoria como mínimo una vez al año. A su vez, los Centros para postular a la acreditación, deben seleccionar un conjunto de perfiles con los que trabajarán, y cumplir con una serie de requisitos legales, técnicos y de infraestructura, además de cancelar los aranceles correspondientes. A su vez, para cada uno de estos perfiles, los Centros deben presentar evaluadores habilitados por ChileValora. Los Centros que son aprobados, obtienen una acreditación por tres años, y son supervisados periódicamente por ChileValora. A los tres años, pueden solicitar una renovación de su acreditación y mientras dura dicha acreditación, pueden también realizar solicitudes de ampliación de alcance, esto es, aumentar el número de perfiles en los que pueden evaluar, para lo cual deben cancelar aranceles por cada perfil que incorporen a su alcance.

La siguiente figura esquematiza, *grosso modo*, el proceso de Acreditación.

Figura 5: Proceso de acreditación de centros



Fuente: Elaboración propia a partir Estudio de Actualización de Costos de Aranceles del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.

A marzo de 2018, el sistema cuenta con 35 centros cuya cobertura respecto del catálogo nacional de perfiles alcanza a 18 de los 21 sectores (86%), 40 de los 54 subsectores (74,1%) y 470 de los 932 perfiles (50,4%). Finalmente, los evaluadores que han sido habilitados para trabajar en los centros suman un total de 1.089.

Si bien la mitad de los Centros se encuentran ubicados en la Región Metropolitana, mientras que el resto lo hace en otras nueve regiones del país, todos ellos están en condiciones de certificar en todo el territorio nacional.



Tabla 5: Presencia Regional de los Centros

Región	Centro
Tarapacá	CENTRO TECNOLÓGICO MINERO SERVICIOS S.A.
Antofagasta	CENTRO DE EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN APORTA SPA.
	IMPRONTA MINE E.I.R.L.
Coquimbo	SERVICIOS Y MANTENIMIENTO ABC LTDA - FULCRO ABC
	CONSEJO REGIONAL MINERO DE COQUIMBO ASOCIACIÓN GREMIAL
	INSTITUTO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE PERSONAS SPA.
Valparaíso	UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL NORTE
	CENTRO INTEGRADO DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES S.A.
	CERTIFICA CL S.A.
	MG CERTIFICA LTDA.
Metropolitana	UNIVERSIDAD TÉCNICA FEDERICO SANTA MARÍA
	A.C. EVALUACIONES Y CERTIFICACIONES LTDA.
	ALOG CHILE A.G
	ASIMET ASESORÍAS S.A.
	ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE ALIMENTOS DE CHILE A.G
	ASOEX - ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES DE FRUTAS DE CHILE A.G
	BUREAU VERITAS CERTIFICATION CHILE S.A.
	CÁMARA CHILENA DE REFRIGERACIÓN Y CLIMATIZACIÓN A.G.
	CECC SIMOC
	CECCL CNC SPA
	CECCL DEL SECTOR VITIVINÍCOLA LIMITADA
	CECCL DEL TRANSPORTE SPA
	CECCL C.E.A. SIGLO XXI LIMITADA
	CECCL CERTIFICA T
	CERTIFICACIÓN USACH LTDA.
	CERTIFICACIÓN Y SERVICIOS CCS LIMITADA
	SOCIEDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO ACTI S.A.
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS	
Maule	UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL MAULE
Biobío	SERVICIOS INDUSTRIALES INTEGRA LIMITADA
	UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
	CENTRO DE CERTIFICACIÓN LABORAL
Araucanía	ECERLAB LIMITADA
	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO
Los Lagos	ASESORÍAS XITLA LTDA

Fuente: Elaboración propia a partir de reporte 2018 de ChileValora.

Con respecto a la propiedad, 12 de ellos pertenecen a gremios de empresas, 13 son sociedades comerciales, 8 son universidades y 1 tiene origen en una organización sindical.

El proceso de certificación de competencias consta de distintas etapas. Existe una primera fase de difusión en la cual los Centros destacan la oferta de perfiles ocupacionales acreditados y disponibles para evaluar y certificar, además de informar respecto de las ventajas de la certificación, los costos del proceso y los mecanismos de financiamiento disponibles.

Una vez que los candidatos son convocados, el Centro brinda información relativa al proceso de evaluación y certificación y los requisitos de postulación, etapas y plazos. El paso siguiente es la determinación de si el candidato cumple con las condiciones mínimas exigidas por el Sistema para participar en un proceso de evaluación y certificación de sus competencias laborales. Éstas son: contar con evidencias, entendidas como

hechos observables y antecedentes documentados, que permitan a la persona demostrar su desempeño actual y el que ha acumulado durante su trayectoria laboral. Debe presentar, además, las licencias habilitantes que el perfil ocupacional en cuestión exige disponer ex ante para la certificación.

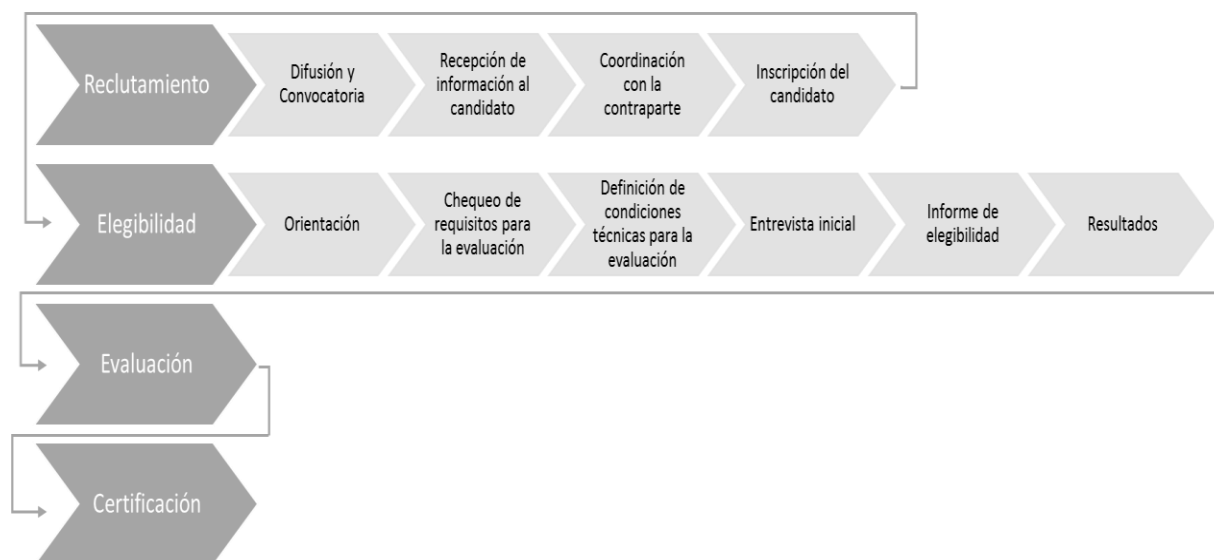
Por su parte, el Centro debe entregar a cada candidato una copia en papel del perfil ocupacional en el que solicita ser evaluado y eventualmente certificado y un manual del candidato. Luego se sostiene una entrevista personal para aplicar una encuesta que determina si tiene posibilidades de certificar en el perfil que ha elegido y asegurar que el perfil al que el candidato postula es el adecuado según sus intereses y competencias. También debe confeccionar una carpeta con los antecedentes de la persona, que tiene la identificación única que permita la trazabilidad del proceso, de los antecedentes y su postulación. Finalmente, el Centro corrobora que el candidato cumple los requisitos establecidos en el perfil ocupacional definido por el Organismo Sectorial de Competencias Laborales. Los resultados del proceso de elegibilidad son comunicados formalmente al postulante, tanto a aquellos que resulten elegibles como a quienes no lo sean. Las personas que no resulten elegibles son orientadas por el Centro para que reúnan los requisitos de elegibilidad faltantes, ya sea las relativas a evidencias de desempeño y/o licencias habilitantes ex ante, en aquellos casos en que el perfil ocupacional así lo requiera.

La etapa siguiente es la evaluación propiamente tal. En ella el Centro prepara y entrega el plan de evaluación al candidato considerando sus antecedentes e identificación única del proceso; perfil ocupacional en el que aspira a certificarse; datos de contacto del evaluador y la agenda de aplicación de instrumentos (alcance, descripción, fechas y lugares de aplicación). Dicha evaluación, implica que el Centro abre el portafolio de evaluación del candidato con la documentación recopilada en las etapas anteriores, la que debe estar contenida en la carpeta. Se realiza una reunión inicial entre el evaluador del Centro y el candidato donde se le presenta el programa de trabajo que seguirá durante el proceso de evaluación y se toman acuerdos sobre el plan de evaluación (fecha, hora, duración y lugar). Concluido aquello viene la etapa de recopilación de las evidencias, en la que se implementa el plan de evaluación de las competencias asociadas al perfil ocupacional del candidato. Para ello, el evaluador verifica a través de pruebas, productos y/o testimonios y observación directa, el desempeño del candidato en todas las Unidades de Competencia Laboral (UCL) establecidas en el perfil ocupacional evaluado o en la UCL que componen el perfil, de acuerdo a los estándares de ChileValora y a la Guía de Evaluación y Certificación.

Por último, el proceso cierra con una etapa de conclusiones en las que el evaluador analiza las evidencias recopiladas en el proceso de evaluación y emite una recomendación con las conclusiones de la evaluación a una instancia de revisión técnica por parte del Centro y elabora la recomendación de certificación (competente) o no certificación (aún no competente) del candidato. Esta instancia de revisión técnica consiste en una auditoría. Su propósito es contrastar lo realizado en las distintas etapas con los criterios metodológicos entregados por ChileValora, proceso que es supervisado y validado por ChileValora. Una vez que ello ocurre, los certificados pasan a formar parte del registro público que administra ChileValora.

La siguiente figura esquematiza, *grosso modo*, el proceso de Certificación.

Figura 6: Proceso de Evaluación y Certificación



Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por ChileValora.

A diciembre de 2017 existen 100.728 procesos de evaluación ejecutados, mientras que los certificados corresponden a 90.820.

## 4.2. FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO DE CHILEVALORA

La ley estableció un tipo de financiamiento mixto para la Comisión. Así, un 49% de su gasto total anual, debía ser aportado por el Estado, específicamente por el Ministerio del Trabajo vía Ley de Presupuesto, mientras que el 51% restante debía corresponder a recursos propios. Esta estructura presupuestaria fue establecida en la lógica que ChileValora sería una institución de naturaleza público-privada, con libertad para generar ingresos y cobrar por los servicios que prestara. Sin embargo, durante la tramitación legislativa se decidió que ChileValora debía ser un servicio público, sin que fuese modificado el tipo y estructura de financiamiento. Dado lo anterior, ChileValora sólo puede cobrar aranceles por los tres conceptos que expresamente autoriza el artículo 12 de la ley 20.267, esto es: a) acreditación de centros; b) mantención de los centros en el registro; c) entrega de duplicados de los certificados emitidos por los centros. Aparte de los aranceles, los recursos propios de la institución corresponden a aportes de los sectores productivos, quienes aportan en el contexto de los proyectos de levantamiento de estándares, y convenios con entidades públicas y privadas (SENCE principalmente).

Producto de lo anterior, tanto el monto máximo anual a ser financiado por el Estado, como los recursos que se obtienen por los cobros que están permitidos por ley, resultan totalmente insuficientes para cubrir los gastos asociados a las funciones que la ley le otorga. Todo ello, ha traído como consecuencia que, desde la creación de ChileValora ha sido necesario establecer una excepción en la Ley de presupuesto anual, mediante una glosa que exime a ChileValora de generar ingresos correspondientes al 51% del presupuesto global, salvo en el equivalente al último cuatrimestre del año.

### 4.2.1. Evolución del Presupuesto

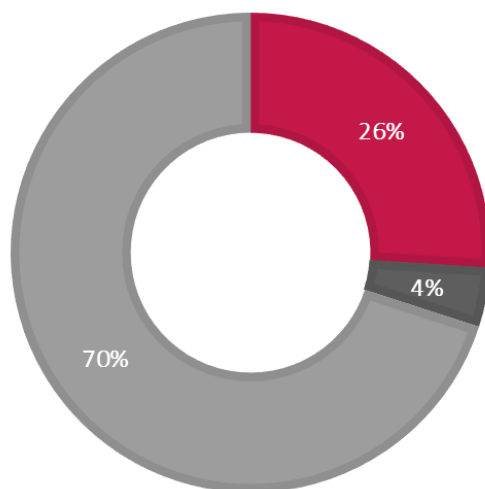
El presupuesto institucional refleja las diferentes etapas del recorrido del sistema. En primer lugar, una fase de instalación en la que el foco principal estuvo puesto en el establecer el servicio público, contratando al

personal básico e instalarse físicamente, luego, una segunda fase de puesta en marcha y, por último, una tercera, de despliegue del sistema en el que el presupuesto aumenta sustantivamente en los años 2013 (33,7%) y 2015 (42,55%) y que corresponden al aumento del aporte fiscal que proviene del presupuesto de la Subsecretaría del Trabajo. A partir de este último año el presupuesto global de ChileValora ha sido de continuidad.

Los ingresos propios se dividen en ingresos por aranceles de acreditación, el aporte de los sectores productivos y los convenios que pueden celebrarse con entidades públicas y privadas. Los ingresos por aranceles sólo se comienzan a cancelar una vez que se aprobó el reglamento que regulaba la acreditación de los Centros, mientras que el aporte de los sectores productivos corresponde a un mínimo del 10% del total del costo asociado a los proyectos de competencias laborales. Por último, en cuanto a los convenios de transferencia de recursos con otras entidades públicas o privadas, éstos corresponden a convenios anuales firmados con SENCE y que en los últimos años ha representado cerca del 70% de los recursos propios. En cuanto al año 2017, los ingresos propios corresponden, además de los recursos transferidos por el mencionado convenio, a ingresos proyectados por concepto de pago de aranceles de parte de los Centros de Evaluación y Certificación, como, asimismo, a los aportes de los sectores productivos a los proyectos de levantamiento de competencias laborales. En la siguiente figura se muestra la composición porcentual de los ingresos propios de ChileValora para el 2017

Figura 7: Composición de ingresos propios de ChileValora - 2017

■ Aranceles ■ Aporte sectores productivos ■ Convenios



Fuente: TDR ChileValora

#### 4.2.2. Financiamiento de la certificación

El financiamiento de la certificación de competencias laborales cuenta con los siguientes mecanismos:

- A través de recursos propios de la persona que solicita el servicio.
- Con recursos del "Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales", que administra SENCE.

- c) Con recursos provenientes de la empresa en la que el trabajador se desempeña, a través del uso de la franquicia tributaria, llamada Impulsa Personas.
- d) Con recursos del "Programa Beca Franquicia Tributaria", a través de excedentes del tercer año asociados a recursos de empresas pertenecientes a un Organismo Técnico Intermedio para Capacitación (OTIC).
- e) A través de los remanentes de las cuentas de capacitación y de reparto, que los OTIC mantienen por cada empresa (cuentas por mandato).
- f) A través de los respectivos presupuestos destinados a capacitación en las entidades pertenecientes al sector público.

A continuación, se detallan cada una de las líneas de financiamiento promovidas por el Estado

**a) Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales:**

Este programa posee recursos provenientes del Fondo Nacional de Capacitación de SENCE y tiene como propósito subsidiar un conjunto de cupos para la realización de procesos de evaluación y certificación en las unidades de competencia laborales asociadas a los perfiles ocupacionales contenidos en el Catálogo Nacional de ChileValora. Anualmente, SENCE define los mecanismos por los cuales distribuirá los cupos disponibles, los que son contratados a los CECCL acreditados por ChileValora ya sea a través de licitaciones públicas o trato directo cuando existe un oferente único. Pueden ser beneficiarios de este programa todas las personas mayores de 18 años que estén en condiciones de acreditar experiencia formal e informal en el o los perfiles en los que deseen ser evaluados.

**b) Programa Beca Franquicia Tributaria:**

Este programa financia procesos de evaluación y certificación de competencias laborales a través de excedentes del tercer año asociados a recursos de empresas pertenecientes a una OTIC. Estos recursos son licitados a los Centros en función de la demanda levantada por "entidades requirentes", que presentan a SENCE sus requerimientos de evaluación y certificación. Se definen como "entidades requirentes" las siguientes instituciones: empresas (que no se encuentre adheridas a la OTIC que realiza la licitación), servicios públicos, sindicatos, gremios y organizaciones no gubernamentales. Pueden ser beneficiarios de estas becas:

- Trabajadores Dependientes e Independientes.
- Remuneración promedio mensual de \$800.000.
- Personas desde los 18 hasta los 65 años.
- En el caso de las mujeres se contemplará un máximo de 60 años.
- Desempleados y/o Cesantes.
- Personas Extranjeras.

SENCE anualmente es quien determina el monto a distribuir por esta vía, en función de los montos disponibles correspondientes a los excedentes de tercer año informados por los OTIC.

**c) Impulsa Personas (ex Franquicia Tributaria, FT):**

La FT es un incentivo tributario que permite a las empresas clasificadas por el SII como contribuyentes de Primera Categoría de la Ley del Impuesto a la Renta, descontar del impuesto a pagar, los montos invertidos en programas de capacitación laboral y de evaluación y certificación de competencias laborales. Son beneficiarios los trabajadores de la propia empresa, potenciales trabajadores (pre contrato) o ex trabajadores (post contrato).

Al igual que para la capacitación en que SENCE define el "valor hora franquiable de capacitación", en el caso de la certificación, es SENCE quien fija anualmente un valor máximo a descontar por cada proceso de evaluación y certificación de competencias laborales efectuado, denominado "valor proceso de evaluación y certificación de competencias laborales participante". El monto autorizado a descontar no podrá exceder del gasto efectivamente realizado por la empresa. En caso que el trabajador concurren al financiamiento de su proceso de evaluación y certificación de competencias laborales, el empleador podrá imputar a la franquicia sólo la parte correspondiente a su aporte.

Los OTIC pueden servir de nexo entre las empresas y los Centros. Con el propósito de evitar la integración vertical entre los Centros y los OTIC, estas últimas no podrán destinar más del 15% de los fondos que administran a un solo Centro. El límite de cobro por parte de los OTIC por la intermediación en la certificación de competencias laborales no podrá exceder el 5% del costo de dicha certificación.

Cabe señalar, que los requisitos mencionados anteriormente para el uso de Impulsa Personas para procesos de evaluación y certificación, no son los mismos que para gestionar cursos de capacitación. Una de las principales diferencias se da en que para capacitación existe un tramo asociado a la remuneración del trabajador donde el porcentaje franquiable es hasta el 100%, situación que no se da para certificación donde el máximo a descontar es hasta el 90% requiriendo siempre de cofinanciamiento por parte de la empresa (empleador y/o trabajador).

Otra diferencia que se da en la normativa para el uso de la FT tiene relación con el límite de cobro por parte de los OTIC por la intermediación. Como se mencionó anteriormente, para el caso de la certificación el máximo es de 5% respecto del costo del proceso, en cambio para la capacitación es del 15%.

#### **d) Remanentes (excedentes) de las cuentas de capacitación y de reparto:**

Las cuentas de excedentes de capacitación y de reparto se producen al finalizar cada año y son utilizados en el año siguiente al del aporte, destinada a la evaluación y certificación del personal de la empresa y personal de otras empresas, respectivamente. La cuenta de reparto (o por mandato) está destinada a la evaluación y certificación de trabajadores de otras empresas aportantes, cuyas remuneraciones mensuales no exceden el equivalente a 15 unidades tributarias mensuales al valor que tengan el mes de enero de cada año.

#### **4.2.3. Evolución en la aplicación de los distintos mecanismos de financiamiento de la Certificación**

Tras la creación de ChileValora en el año 2008, durante el año 2009 se ejecutaron los primeros procesos de evaluación y certificación, al alero de los gremios empresariales que ya venían certificando durante la fase demostrativa (ChileCalifica). Entre los años 2010 al 2012, SENCE realizó una licitación pública convocando a los gremios que venían desarrollando procesos en la fase demostrativa y que contaban con perfiles en el catálogo de ChileValora, permitiendo que además se sumaran las entidades representativas de los trabajadores (Gremios y/u Organizaciones representativas de los trabajadores (Federaciones, Confederaciones y/o sindicatos). Cabe destacar que durante los años 2009 — 2012 (denominada fase de transición), se gestionó la aprobación del reglamento para la acreditación de centros. Durante ese período, el único mecanismo de financiamiento que SENCE puso a disposición de los actores fue el "Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales".

Los primeros Centros de Evaluación y Certificación acreditados por ChileValora iniciaron su funcionamiento en el año 2013. Tras esto, SENCE puso en operación un programa denominado "Bono para la Certificación" en el marco del Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales de SENCE. El bono estaba dirigido a personas mayores de 18 años, que tuvieran experiencia laboral y desearan ser evaluadas en perfiles existentes en el Catálogo de ChileValora donde hubiese Centros acreditados. El Programa

asignaba un bono al participante seleccionado por un monto máximo de \$30.000 por cada Unidad de Competencia Laboral (UCL) incluida en el perfil ocupacional a certificar, con un tope máximo de \$120.000 por proceso de evaluación. Cada trabajador sólo podía ser evaluado en un perfil dentro del mismo año calendario (enero-diciembre). Los Centros por su parte postularon a "bolsas UCL" distribuidas por zonas geográficas y sector productivo y en función de esa propuesta SENCE les informó de los candidatos preseleccionados que debían ser contactados por cada Centro para iniciar el proceso de evaluación. Esta modalidad de operación sólo se aplicó una vez durante el año 2013 y no fue mantenida por las nuevas autoridades de SENCE a partir del 2014.

El 2014, SENCE elabora los instructivos para el uso de la Franquicia Tributaria para procesos de evaluación y certificación, y se gestionan las primeras acciones de certificación a través de las Becas Franquicia Tributaria (excedentes OTIC). El "valor proceso" se fijó en \$40.000.- (cuarenta mil pesos) por unidad de competencia Laboral (UCL), pudiendo aumentar en el caso del Programa Subsidio a un máximo de \$60.840 en el caso de pertenecer a un sector de alta complejidad y desarrollando procesos en regiones extremas. Ese año SENCE realizó dos licitaciones bajo esta nueva modalidad.

En paralelo a lo anterior, al término del 2014 ChileValora lograba integrarse al Programa Más Capaz de SENCE, entregando planes formativos basados en los perfiles del catálogo que favorecieran el ingreso al mercado laboral de jóvenes y mujeres. La estrategia contemplaba además la certificación de un porcentaje de los egresados del programa, proceso que sería financiado con cargo a los recursos asignados al programa. Los primeros procesos de certificación se llevaron adelante el año 2016.

A partir del año 2015 y hasta la fecha, SENCE ha modificado las bases de licitación para gestionar los recursos del "Programa de Evaluación y Certificación", pasando a realizar procesos de licitación de asignación múltiple entregando cupos a nivel regional y por subsector productivo. Se mantiene solo el factor de complejidad de los sectores y no el de "dispersión geográfica".

### 4.3. BIENES PÚBLICOS

---

A continuación, se presentan los bienes, de carácter público, que produce ChileValora.

#### 4.3.1. Catálogo de Competencias Laborales<sup>13</sup>

Es un Registro Nacional de Unidades de Competencias Laborales, el cual tiene por objetivo informar a los usuarios sobre las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, y su relevancia para determinados sectores productivos, áreas ocupacionales y puestos de trabajo.

Actualmente, se estructura en torno a perfiles ocupacionales (compuestos por unidades de competencia laboral) y su clasificación sectorial se organiza en concordancia con clasificadores de carácter internacional como lo son el Clasificador Industrial Internacional Uniforme – CIIU, de la ONU, y el Clasificador Internacional Uniforme de Ocupaciones - CIUO, de la OIT. Adicionalmente se consideró el Código de Actividad Económica - CAE utilizado por el Servicio de Impuestos Internos - SII. De esta manera, a través de su estructura de sectores y subsectores el Catálogo Nacional de Competencias Laborales se organiza de forma armonizada con estadísticas nacionales e internacionales, permitiendo conocer niveles de desarrollo, normalización y potenciales vínculos con políticas económicas e industriales, o de desarrollo de capital humano, que son impulsadas por otros servicios públicos.

---

<sup>13</sup> Se entiende por **Competencia Laboral**: Es un estándar que describe los conocimientos, las habilidades y aptitudes que un individuo es capaz de desempeñar y aplicar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables, condiciones o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado. Por otro lado, se entiende por **Perfil Ocupacional** como una agrupación de Unidades de Competencia Laboral relevantes para una determinada área ocupacional u oficio en un sector productivo determinado.

A marzo de 2018 ChileValora cuenta con un catálogo consolidado de 932 perfiles distribuidos en 21 sectores y 54 subsectores, lo que desde el punto de vista de la cobertura de actividades económicas del país significa estar presentes en el 90% de los sectores que identifica el INE y en 14 de las 17 actividades económicas que identifica el Banco Central.

#### 4.3.2. Catálogo de Competencias Transversales para la Empleabilidad

El Catálogo de Competencias Transversales es el resultado de un trabajo colaborativo entre ChileValora, SENCE y el Ministerio de Educación, que contó con el apoyo técnico del Programa EUROSOCIAL.

Contó además con la participación de representantes de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, OSCL, de los Organismos Técnicos de Capacitación del Registro Especial de SENCE e Instituciones de Educación Técnico Profesional. De esta manera, el Catálogo considera la visión del sector productivo que demanda trabajadores y trabajadoras competentes, y la perspectiva de actores responsables de las políticas de formación, capacitación y certificación de competencias.

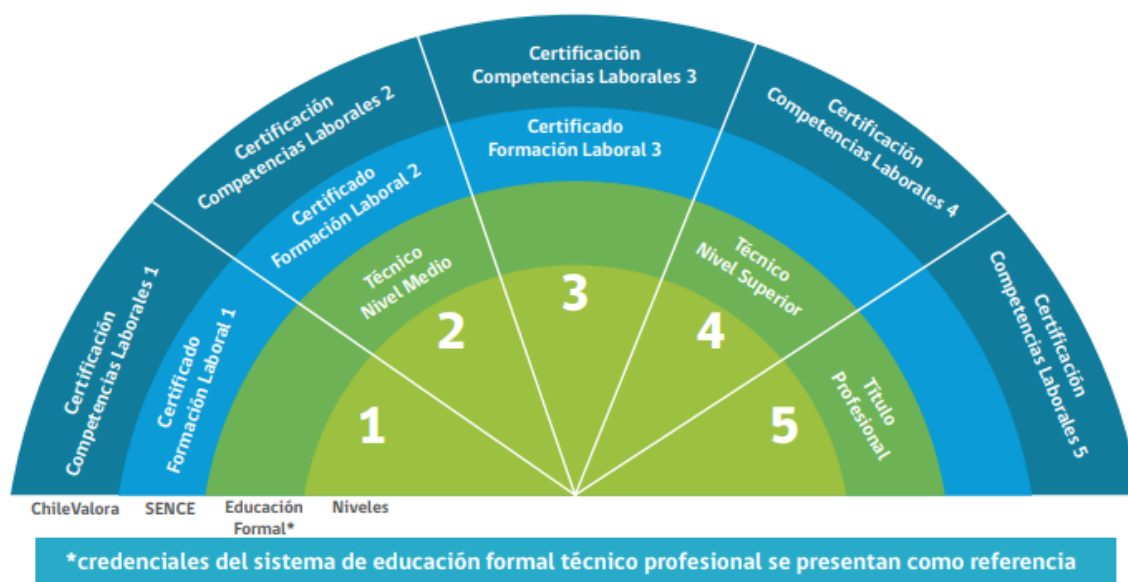
Este Catálogo identifica las conductas principales que son necesarias para tener un buen desempeño laboral. Define un conjunto acotado de Competencias y establece indicadores de desempeño para cada una de ellas, asociados a los tres primeros niveles del Marco de Cualificaciones para la Formación y Certificación Laboral. El catálogo considera, además, orientaciones metodológicas y didácticas para su implementación en los procesos regulares de levantamiento y actualización de Perfiles de Competencias Laborales de ChileValora, así como instrumentos de evaluación a ser utilizados en los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.

#### 4.3.3. Marco de Cualificaciones para la formación y la certificación laboral.

El Marco de Cualificaciones es un instrumento que tiene como objetivo desarrollar, organizar y reconocer las habilidades y actitudes de los trabajadores chilenos, ordenándolas en niveles continuos y describiéndolas en base a criterios previamente determinados. Su desarrollo fue fruto de un trabajo conjunto con SENCE, el que contó con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).



Figura 8: Marco de Cualificaciones para la formación y certificación laboral



Fuente: Elaboración propia a partir de reporte 2018 de ChileValora.

Este Marco, que contiene 5 niveles, permite a los trabajadores visibilizar sus posibles trayectorias laborales futuras y rutas de aprendizaje asociadas a ellas, para que se puedan mover dentro de un sector productivo o cambiarse hacia otro rubro. A los empleadores, les permite identificar el nivel de conocimiento, habilidades y aptitudes que tiene una persona que cuenta con determinada cualificación, al momento de contratar o para optimizar la gestión de personas al interior de sus empresas.

El Marco de Cualificaciones ChileValora-SENCE se aplica a los sistemas de certificación y capacitación laboral. En este sentido, se trata de un marco parcial cuyo diseño permite articularse en el futuro con un Marco Nacional de Cualificaciones, instrumento en cuyo diseño e implementación juega un rol central el sistema educacional y sus instituciones, lideradas por el Ministerio de Educación.

El Marco no solo está formulado para establecer lo que es deseable en el futuro, sino que pretende también dar señales que contribuyan a articular y ordenar la oferta pública de formación, tanto desde la capacitación y certificación laboral, como del sistema de educacional formal y el Marco de cualificaciones permite hacer visibles los aprendizajes adquiridos por las personas, sin importar en qué instancia fueron logrados y, de este modo, mejorar la transparencia, flexibilidad y articulación de las cualificaciones que existen en el sistema.

#### 4.3.4. Ruta Formativo-Laboral

Corresponden a una herramienta que identifica de forma gráfica las posibilidades de desarrollo laboral y/o formativo en un contexto productivo, ya sea mediante el reconocimiento de la experiencia laboral o procesos de capacitación y/o formación, respectivamente. Las Rutas Formativo Laborales se circunscriben a procesos o subprocesos de un sector o subsector, por lo tanto, son pertinentes en un contexto productivo determinado y representan una propuesta consensuada por el sector.

Este instrumento permite que los trabajadores identifiquen el camino que podrían desarrollar en un determinado sector o subsector, avanzando a través de perfiles asociados a distintos niveles de cualificación, y señalando si para lograrlo es posible hacerlo a través del cúmulo de experiencia, la

capacitación o ambas, en una lógica de aprendizaje continuo. A los empleadores les facilita la gestión y desarrollo del Capital Humano de sus empresas, permitiéndoles mostrar oportunidades de desarrollo de carrera a sus trabajadores, junto con identificar instrumentos de formación y capacitación, tanto para integrarse a un sector o subsector productivo, como para el cierre de brechas de competencias. A la Administración Pública del Estado le permite identificar el desarrollo de los trabajadores y trabajadoras en el sector, de manera que puedan articular las herramientas y recursos disponibles con el contexto productivo en el que se desarrolla una industria.

#### 4.3.5. Planes de Formación

Un plan formativo es un conjunto de módulos de formación asociados a unidades de competencia laboral de un perfil, ocupación u oficio. Describen los aprendizajes esperados, contenidos, criterios de evaluación, orientaciones metodológicas y evaluativas para desarrollar cada uno de los módulos propuestos, los que se vinculan directamente con los desempeños esperados de un oficio u ocupación.

Los Planes Formativos permiten alinear la oferta formativa con las demandas del sector productivo, de modo que las personas puedan adquirir y desarrollar diversas competencias que les faciliten su inserción y permanencia en el mercado laboral. Estos Planes constituyen un referente importante para disponer de una oferta formativa actualizada, basada en estándares definidos por los diferentes sectores productivos, con el fin de facilitar a las personas el desarrollo de rutas formativo-laborales en concordancia con las necesidades del mundo del trabajo.

#### 4.3.6. Otros Bienes – Valores Públicos

##### 4.3.6.1. Diálogo Social Tripartito

Como instrumento de política pública, ChileValora es una experiencia única, en tanto consagra el diálogo social tripartito como componente esencial de su funcionamiento. Está presente tanto en la máxima instancia de decisión, su directorio, como también, en los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL). Por ello, vale la pena destacar la experiencia de diálogo social, no simplemente como un proceso de toma colectiva de decisiones, sino como parte integral del proceso de creación de valor público.

En efecto, si valor público es la diferencia entre los beneficios obtenidos por las decisiones públicas y los recursos que el Estado emplea para producirlos a través de distintos instrumentos, la confianza, legitimidad y confiabilidad, resultan ser un componente esencial en su producción y, su ausencia, podría conducir más bien a su destrucción, puesto que en esas circunstancias es muy difícil que los ciudadanos consideren que el Estado, particularmente en aquellos servicios que dicen relación con la generación de oportunidades de progreso material y social, toma las mejores decisiones (Kelly y Muers: 2003).

En este sentido entonces, la constitución tripartita del Directorio de ChileValora y los 52 Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL) que agrupan a más de 60 gremios, 100 organizaciones de trabajadores y 32 instituciones estatales, deben ser entendidas como instancias de constitución de capital social mediados por la confianza recíproca y, por tanto, son necesarios de preservar si es que efectivamente se busca asegurar representatividad, pertinencia y legitimidad social de los estándares de competencias laborales, aportando con ello a la creación de valor público. Representan un aprendizaje colectivo de estrategias fallidas de levantamiento de estándares de competencias laborales, cuya lógica de construcción se privó de la participación de los actores del mundo del trabajo y, por eso mismo, careció de buenos resultados.

#### 4.3.6.2. Articulación con el Subsistema de Capacitación y Educación Técnico Profesional

Tal como se señaló, desde el año 2014 ChileValora identifica la cadena de valor de un proceso productivo, de un sector o subsector específico, para luego recién allí identificar los perfiles ocupacionales vinculados a dicho proceso, proceder a levantarlos y/o actualizarlos, definir sus respectivos planes formativos, desplegando rutas formativo-laborales que orienten los desarrollos de carrera de las personas. Como resultado de este esfuerzo hoy se cuenta con 102 rutas formativo-laborales que están siendo publicadas en el sitio web para dejarlas a disposición de todos los actores; 426 planes formativos entregados a SENCE, a los que sumarán otros 50 planes formativos el 2017.

Las rutas son, en la práctica, un ejercicio de poblamiento del marco de cualificaciones al interior de un sector, subsector, o actividad productiva. Éstas no habrían podido desarrollarse sin la aprobación de un marco de cualificaciones para la capacitación y certificación desarrollado en forma conjunta con SENCE, con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) que organiza y reconoce las habilidades y actitudes de los trabajadores chilenos, ordenándolas en 5 niveles de complejidad, describiéndolas en base a criterios previamente determinados.

A su vez ChileValora ha sido parte integrante del equipo de trabajo a cargo de la construcción del Marco de Cualificaciones para la Formación Técnica. Esta iniciativa liderada por el Ministerio de Educación y CORFO tiene por objetivo favorecer la articulación horizontal y vertical entre niveles educativos, articulando los Marcos de Cualificaciones ya existentes (de ChileValora-SENCE y el de Minería). El decreto que establece dicho marco, firmado por la Ministra de Educación, fue tramitado con fecha 26 de septiembre de 2018. Como resultado de lo anterior, ChileValora está en condiciones de adoptar el nuevo marco a través de un proceso que no reviste complejidades técnicas mayores, de manera de entregar una señal de coherencia y articulación que es inédita en el país.

Aunque no existe una normativa que lo promueva, de manera aún muy incipiente se está avanzando en una vinculación más estrecha con la Educación Técnica de Nivel Superior, a través de acuerdos de colaboración con Universidades y algunos CFT que toman en consideración los perfiles y las rutas para definir perfiles de egreso y avanzar hacia el diseño de mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos, como, asimismo, salidas intermedias conducentes a certificación.

#### 4.3.6.3. Importante Nivel de Posicionamiento y Valoración entre en Personas y Empresas Usuarias

ChileValora es una institución relativamente pequeña, que no cuenta con presencia regional y que sólo a partir del año 2013 se terminó de instalar. Sigue contando con un bajo conocimiento público. Aun así, existen logros que dan cuenta de una positiva inserción de la certificación en personas y empresas. Quienes conocen la institución y han hecho uso de la certificación valoran positivamente la experiencia, les es útil y quieren seguir certificándose. Algunos logros son:

- Existe un 84,2% de satisfacción neta de los evaluados con el proceso de certificación. En las tres mediciones realizadas el promedio de satisfacción está por sobre el 90%
- Un 98% de los trabajadores evaluados por ChileValora considera que la evaluación le permitió constatar qué aspectos puede mejorar de su propio trabajo, mostrando con ello que la evaluación, en sí misma, tiene un potencial efecto sobre el desempeño del trabajador, puesto que puede facilitar un mejor ejercicio de sus funciones, cuestión que desde luego habría que profundizar, a través de ulteriores evaluaciones de impacto.
- El 87,6% de los trabajadores considera que el certificado hará que su jefe reconozca mejor su trabajo.
- Un 91,7% considera que la certificación le permitirá encontrar un empleo más rápido.

- Un 68% de los trabajadores estaría dispuesto a pagar por certificarse. De dichos trabajadores el 56% estarían dispuesto a pagar frente a todo evento (es decir el 38% de los encuestados), mientras que un 44% lo haría dependiendo del costo (30% de los encuestados).
- Más de 7.000 empresas han participado en proceso de certificación.
- Existe un 79% de satisfacción neta de las empresas con la certificación.
- Un 96% de las empresas recomendaría participar del proceso de certificación a otra de su misma industria.
- Un 72% de los representantes de las empresas entrevistadas considera que los trabajadores certificados por ChileValora tienen una menor tasa de accidentabilidad. Un 74% considera que la certificación de sus trabajadores contribuye a una disminución de la rotación laboral. Un 75% considera que contribuye a mejorar el clima laboral y un 80% afirma que la certificación contribuye a la generación de un mayor compromiso.
- Un 93% de los representantes de las empresas declara que un trabajador certificado por ChileValora es un candidato potencial para un ascenso.

#### 4.4. ANÁLISIS DE CASOS INTERNACIONALES

##### 4.4.1. Metodología

Se revisó el sistema de certificación de cuatro países. Éstos fueron seleccionados según recomendaciones de la contraparte. El caso de Alemania fue recomendado para el análisis, pero no se incluyó por encontrar escasa información relativa a su sistema de certificación. Esto pues es un país que tiene mejor integrada la formación escolar con la formación profesional, al igual que la vinculación del sector privado en el sistema de formación dual.

Se analizan a partir de dos grandes dimensiones:

- **Características del país:** permite describir el contexto donde se desarrolla el sistema.
- **Sistema de certificación:** describe las características relevantes de la configuración de la certificación en dicho país.

La información para responder a estas dimensiones de análisis proviene la **revisión de información pública de los cuatro países**, tales como memorias anuales, páginas web institucionales, publicaciones de estudios, normas legales, entre otros.

##### 4.4.2. Análisis de casos

En la Tabla 6 se observan las características demográficas de los países analizados.

Tabla 6: Características de los países en estudio

	Chile	Australia	Colombia	Costa Rica	México
Población total	17.909.754	24.210.809	48.653.419	4.857.274	127.540.423
PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	13.792	49.755	5.805	11.824	8.209
Población económicamente activa (PEA)	55%	61,50%	62,95%	53,47%	57,31%

Fuente: Elaboración Propia a partir de indicadores del Banco Mundial. En el caso de los datos de Población y PIB, corresponden al año 2016. Para la PEA corresponde a información del año 2017.

En la Tabla 7 se observan las características de los sistemas de certificación propios de cada país. Resulta relevante mencionar que la información encontrada es dispar según el país, pues no todos cuentan con los datos disponibles en sus respectivas páginas web.

El caso que más se asimila a lo que hoy ChileValora posee, es el caso mexicano, sin embargo, no fue posible encontrar información en detalle sobre sus mecanismos de financiamiento.

En esta dimensión, se destaca el caso de Costa Rica, quien considera en su financiamiento descuentos directos de las planillas de remuneraciones de los trabajadores:

- 1,5 % sobre monto planillas de la empresa privada de todos los sectores económicos con por lo menos cinco trabajadores.
- 0,5 % de las empresas agropecuarias con más de diez trabajadores.
- 1,5 % del monto total de las planillas de salarios de las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado.
- Ingresos por venta de productos, explotación de bienes y prestación de servicios generados por el INA como actividad ordinaria de sus programas.
- Otros ingresos como: préstamos que contrate para la realización de sus fines, legados, donaciones y herencias.

Tabla 7: Información relativa a los sistemas de certificación de competencias laborales

	Chile	Australia <sup>14</sup>	Colombia <sup>15</sup>	Costa Rica <sup>16</sup>	México <sup>17</sup>
Nombre institución	Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales	Australian Qualification Framework	Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) >> Unidad de Certificación	CONOCER Sistema Nacional de Competencias (SNC)
Enlace	<a href="http://www.chilevalora.cl">http://www.chilevalora.cl</a>	<a href="https://www.aqf.edu.au/">https://www.aqf.edu.au/</a>	<a href="http://seccl.sena.edu.co/">http://seccl.sena.edu.co/</a>	<a href="http://www.ina.ac.cr/">http://www.ina.ac.cr/</a>	<a href="http://conocer.gob.mx/">http://conocer.gob.mx/</a>
Marco Normativo	Ley 20.267 (2008)	Ley de 1994 crea el Marco Nacional de Cualificaciones (AQF) En 1992 se crea el ANTA (Autoridad Nacional de Formación).	DECRETOS: 1120 de 1996 y 249 de 1994	Ley N° 3.506 (1965) Reformada por Ley Orgánica N°6868 (1983)	S/I
Estructura	Servicio público	En reestructuración (anteriormente dependía del Ministerio de educación y Empleo)	Organismo público, regido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Organismo público autónomo	Entidad paraestatal sectorizada en la Secretaría de Educación Pública
Misión	Reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal de conformidad a las disposiciones de la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza; así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización	Dentro de AQF, se encuentra alojada la regulación del proceso de "Recognition of Prior Learning" (RPL), que permite que empresas privadas certifiquen las habilidades de personas sin estudios formales en su ámbito de trabajo. Actualmente AQF está en revisión.	(Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales) Estructurar y operar un sistema para evaluar y certificar la competencia laboral en las personas, de acuerdo con normas nacionales de competencia laboral. Los procesos de evaluación y certificación de competencia laboral facilitan el reconocimiento social de las competencias laborales que tienen las personas, sin importar cómo fueron adquiridas, facilitando su vinculación y promoción en el trabajo	Administrar el Sistema de Certificación de Competencias, con el fin de normalizar los procesos de diseño y aplicación de pruebas a nivel nacional, en procura de responder con calidad y pertinencia a las exigencias de calificación del mercado laboral.	Promover, desarrollar y difundir en el país, un Sistema Nacional de Competencias de las personas, que sea de clase mundial, y que contribuya, 1) Al fortalecimiento del capital humano del país, 2) Al incremento de la productividad, movilidad laboral y nivel de vida de los trabajadores, 3) Al aumento de la competitividad y crecimiento económico de las empresas, 4) Al mejoramiento de la gestión en el sector social, el gobierno, y el sistema educativo nacional, 5) A una mejor alineación de la oferta educativa con los requerimientos de los sectores productivos, educativo, social y de gobierno.
Esquema de financiamiento (a grandes rasgos)	<u>Financiamiento específico de la certificación:</u> 1) Franquicia tributaria 2) Becas OTIC de tercer año 3) Programa de Evaluación y Certificación de competencias Laborales (SENCE) 4) Recursos propios del trabajador	Presupuesto del Australian Government Department of Education and Training	Presupuesto del Ministerio del Trabajo. Es gratuito para el candidato a acceder a la certificación	Mixto, descontado automáticamente de las planillas salariales	S/I

<sup>14</sup> Marco Normativo, Estructura y Gobernanza : "LA CERTIFICACION DE COMPETENCIAS LABORALES EN PERSPECTIVA" disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/266501792>

Misión: <https://www.aqf.edu.au/what-is-the-aqf>

Gobernanza: <https://www.aqf.edu.au/aqf-governance>

<sup>15</sup> Marco Normativo: [https://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-277747\\_archivo\\_pdf\\_gloriainesacevedo.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-277747_archivo_pdf_gloriainesacevedo.pdf)

Estructura, misión y gobernanza: "LA CERTIFICACION DE COMPETENCIAS LABORALES EN PERSPECTIVA" disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/266501792>

Esquema financiamiento:

Productos: <https://lineabase.sena.edu.co/empresarios/alianzas-para-el-trabajo/Paginas/Normalizacion-de-competencias-laborales.aspx>

Beneficios de la certificación: <https://lineabase.sena.edu.co/empresarios/alianzas-para-el-trabajo/Paginas/Evaluacion-y-certificacion-de-competencias-laborales.aspx>

<sup>16</sup> Misión, estructura: [http://www.ina.ac.cr/institucional/mision\\_vision.html](http://www.ina.ac.cr/institucional/mision_vision.html)

Gobernanza: [http://www.ina.ac.cr/institucional/miembros\\_jd.html](http://www.ina.ac.cr/institucional/miembros_jd.html)

<sup>17</sup> Misión: [http://conocer.gob.mx/contenido/pdfs/documentos/que\\_es\\_el\\_conocer.pdf](http://conocer.gob.mx/contenido/pdfs/documentos/que_es_el_conocer.pdf)

Productos: [http://conocer.gob.mx/acciones\\_programas/sistema-nacional-competencias/](http://conocer.gob.mx/acciones_programas/sistema-nacional-competencias/)

	Chile	Australia <sup>14</sup>	Colombia <sup>15</sup>	Costa Rica <sup>16</sup>	México <sup>17</sup>
	<p>5) Presupuestos de capacitación del sector público</p> <p><u>Financiamiento sistema</u></p> <p>1) Aranceles de acreditación de los centros (26%)</p> <p>2) Aportes de los sectores productivos (4%)</p> <p>3) convenios con entidades públicas y/o privadas (70%)</p> <p>ChileValora además tiene parte de financiamiento establecido en la Ley de Presupuestos</p>				
Productos o bienes generados	<p>1) Estándares de competencias (perfiles y UCL)</p> <p>2) Planes formativos</p> <p>3) Rutas formativas laborales</p> <p>4) Marco de cualificaciones</p> <p>5) Catálogo de competencias transversales</p> <p>6) Registro público de Certificaciones otorgadas</p>	<p>1) Tipos de certificación en 10 niveles</p> <p>2) Alineamiento del AQF con marcos de calificación internacionales</p>	<p>1) Estudio de Caracterización Sectorial</p> <p>2) Mapa funcional</p> <p>3) Perfil ocupacional</p> <p>4) Norma de competencias laborales (que facilitan a su vez la realización de las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación y certificación de competencias laborales</li> <li>- Formación: diseño de programas</li> <li>- Gestión del talento humano)</li> </ul>	<p>1) Acreditación</p> <p>2) Articulación de la Educación con la Formación Profesional</p> <p>3) Vínculo con Centros Colaboradores</p> <p>4) Unidad de Certificación</p>	<p>1) Comités de gestión por competencias</p> <p>2) Estándares de Competencia</p> <p>3) Registro Nacional de Estándares de Competencia (RENEC)</p> <p>4) Registro Nacional de Personas con Competencias Certificadas (RENAP)</p> <p>5) Registro nacional de cursos de capacitación basados en competencias (RENAC)</p>
Gobernanza	<p>* Instancias de dirección: Directorio tripartito (CPC, CUT, representantes ministerios del Trabajo, Educación y Economía) y Secretaría Ejecutiva</p> <p>*ChileValora</p> <p>*Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL)</p> <p>*Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL)</p>	<p>La gestión del AQF es llevada a cabo por el Australian Government Department of Education and Training, en consulta con los estados y territorios.</p> <p>* Posee un Comité AQF</p> <p>* Consejo Ministerial</p>	<p>Consejo Directivo tripartito con 11 representantes. 3 del Gobierno, 2 de los Sindicatos, 1 Asociaciones de Campesinos, 1 Conf. Episcopal, 4 Sector Privado</p>	<p>Posee una junta Directiva con representantes de Ministerios de: trabajo y seguridad social, educación pública. Representantes de los sectores: empresarial, solidarista, sindical, empresarial.</p>	<p>Se estructura en 3 niveles:</p> <p>1) Nivel estructural: Representado por el órgano de gobierno del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de las Competencias Laborales (CONOCER)</p> <p>2) Nivel estratégico: Comités de Gestión por Competencias (responsables de proponer y definir qué organizaciones realizan los procesos de certificación de las personas)</p> <p>3) Nivel operativo: se realizan las evaluaciones y procesos de certificación por las instituciones encargadas</p>

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

#### ▪ Tipo de institución

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

En términos institucionales, en Colombia SENA es una agencia del Ministerio del Trabajo, mientras que en Costa Rica el INA es una institución autónoma del Estado. Por otro lado, en México el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) es una entidad dependiente de la Secretaría de Educación Pública y en Australia, el marco regulatorio de AQF es guiado por el Departamento de Industrias, pero su gestión está a cargo del Departamento de Educación y Capacitación, a través de entidades como la Australian Skills Quality Authority (ASQA), que cuenta con jurisdicción sobre los territorios de Capital Australiana, Territorio del Norte y Nueva Gales del Sur.

#### ▪ Financiamiento (tipo y monto)

**Colombia:** Al año 2018, el presupuesto de SENA fue de \$3.390.819.664.961 pesos colombianos. De estos, 29.000.000.000 se orientaron a “Normalización y certificación de competencias laborales” (corresponde 0,8% del presupuesto de SENA). Por otra parte, el 53% del presupuesto de SENA se orienta a “Capacitación a trabajadores desempleados”<sup>18</sup>.

**Costa Rica:** Para el 2017 se conserva vigente la estructura programática presentada por el Instituto, para el ejercicio presupuestario anterior, a la vez se mantiene la participación relativa de los dos programas presupuestarios: el programa N° 1 sustantivo “Servicios de Capacitación y Formación Profesional” por un monto de €98.169,0 millones que representa el 78,0% del presupuesto para el 2017 y el “Programa Administrativo” que se asigna el monto restante del 22,0% por €28.148,6 millones del presupuesto para el 2017. Se estimó que el 83,9% provendría de contribuciones sociales, un 14,4% de financiamiento basal, y un 1,7% de ingresos no tributaros por venta de servicios<sup>19</sup>.

**México:** En 2017 el ejercicio del gasto de CONOCER fue por 124.18 millones de pesos. Por otra parte, el promedio del periodo 2014-2017 es de 128.92 millones de pesos<sup>20</sup>.

**Australia:** A través de los estándares definidos por el Australian Qualifications Framework (AQF), es posible convalidar experiencias laborales previas como certificaciones en instituciones educativas del país. Una de las entidades asociadas a este proceso es la Australian Skills Quality Authority, que en el periodo 2018-2019 cuenta con un presupuesto de AUS\$ 54.290.000 y una dotación de 184 funcionarios<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> SENA (2018). Informe de presupuesto de gastos Ley 2017 – 2018. Al tipo de cambio promedio de junio de 2018, esto representa \$ 1.174,6 millones de dólares.

<sup>19</sup> INA (2017), Informe Presupuesto Ordinario 2017, DE-0624-2016. Al tipo de cambio promedio de junio de 2017, los recursos totales de INA representaron \$222,3 millones de dólares.

<sup>20</sup> CONOCER (2017). Avance y resultados 2017. Al tipo de cambio promedio de junio de 2017, los recursos totales de CONOCER representaron \$6,8 millones de dólares.

<sup>21</sup> Australian Skills Quality Authority (2018). Entity resources and planned performance. Al tipo de cambio promedio de junio de 2018, los recursos totales de ASQA representaron un total de \$43,4 millones de dólares.



### ▪ Porcentaje población beneficiada

**Colombia:** En el caso del SENA; desde el 2006 hasta 2012, se cuenta con 838.793 solicitudes, ubicables en las diferentes categorías de acceso al PECCL en el SENA, de estas solicitudes han resultado en certificaciones un total de 671.2 mil, lo que equivale a un 80%<sup>22</sup> (DNP, 2012).

**Costa Rica:** El año 2016 se registró la participación de 5.963 trabajadores en los programas de certificación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Este total se matriculó para obtener un total de 8.566 certificaciones, de las cuales se aprobó 7.051, con una tasa de aprobación de 82,3%. Los sectores con mayor tasa de aprobación fueron Industria alimentaria e industria gráfica con un 100%, y el con menos aprobación Comercio y Servicios con 74,6%. Se debe señalar además que, del total de trabajadores certificados, el 59% fueron hombres y el 41% mujeres<sup>23</sup>.

**México:** La emisión de certificados de competencias laborales acumulada en el periodo 2013-2017 es de 1.244.694

**Australia:** Debido a lo descentralizado del sistema, no existe un catastro único de trabajadores certificados. Sin embargo, un estudio del año 2010 estableció que el 5,4% de los estudiantes de instituciones técnicas y vocacionales habían certificado algún tipo de experiencia laboral previa. Los principales beneficiarios de esta práctica serían las personas que aspiran a estudios formales de mayor nivel, y en particular en el rango entre 25 y 39 años. Por otro lado, los menos involucrados son los trabajadores de menor nivel educativo, debido a problemas en el acceso a la información y comprensión de los procedimientos administrativos<sup>24</sup>

### ▪ Marco normativo

**Costa Rica:** INA es una entidad autónoma creada por la Ley N. 3 506 de 1965 y reformada por su Ley Orgánica N. 6868 de 1983. Fue reformada en su financiamiento institucional por la Ley No. 7983 del año 2000. Asimismo, la Ley 8262 del año incorpora cambios a la Ley Orgánica del INA.

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

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

**Australia:** Aunque el Sistema de reconocimiento de capacidades laborales es anterior y cuenta con la participación de más instituciones, en el caso de la Australian Skills Quality Authority (ASQA) se trata de una entidad creada en julio de 2011 a través de la Ley nacional de regulación de la educación y la formación profesional.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> DNP (2012), Evaluación del Proceso de Evaluación y Certificación de las Competencias Laborales.

<sup>23</sup> INA (2017), INA en cifras 2016.

<sup>24</sup> Daniela Ulicna, Anne-Mari Nevala & Jo Hawley (2012). Recognition of prior learning and experiences as a means to re-integrate early school leavers into education and training. UNESCO.

<sup>25</sup> ASQA. Establishment and legislation. <https://www.asqa.gov.au/about/agency-overview/establishment-and-legislation>

## 4.5. ANÁLISIS CUALITATIVO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

### 4.5.1. Valor levantamiento y validación de estándares de competencias: estructuración de un Catálogo Nacional de Perfiles

Respecto al valor de ChileValora, éste se asocia a los bienes y productos que el Sistema genera, los cuales son los estándares de competencias laborales que nutren el Catálogo Nacional de Perfiles estructurado al alero del Sistema, la instauración de un diálogo social tripartito que permea varias de sus entidades (Directorio de la Comisión y Organismos Sectoriales de Competencias Laborales – OSCL) y los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.

Se aprecia, en general, un amplio consenso en torno a valorar positivamente el diálogo social tripartito, los estándares de competencias levantados a través de los Organismos Sectoriales y la conformación de un Catálogo Nacional de Perfiles. Esto en base a la necesidad de incorporar en el proceso de certificación estándares validados y consensuados con la participación de los sectores productivos, donde se incorpora a representantes de las empresas y de los trabajadores.

En este plano, la elaboración de un Catálogo de Perfiles que potencialmente nutra al Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) en los primeros niveles de calificación, constituye en la voz de los entrevistados un bien que entrega ChileValora, el cual posee un alto valor público, el cual cobrará mayor relevancia cuando se establezca un Sistema que articule los ámbitos de Educación Técnica Profesional, capacitación y certificación.

En la actualidad, los estándares de competencias levantados por ChileValora son utilizados en el diseño de cursos de capacitación en el marco de diversas iniciativas públicas y privadas como es la ejecución de programas sociales como el Más Capaz. Sin embargo, los actores reconocen que el contar con un MNC bien estructurado y establecido por ley permitirá, por un lado, que los trabajadores tengan claridad sobre sus posibles rutas formativas, y que por otro lado los empleadores puedan mejorar sus procesos productivos al contar con mayor información sobre las calificaciones necesarias con las que deben contar sus trabajadores. Se plantea que el MNC además agregará valor al proceso de certificación de competencias laborales.

*El SENCE, en esta última administración le dio un enorme valor al tema de los diseños basados en competencias, a lo menos en el programa más grande que tuvo que es "Más Capaz", entonces hubo un desarrollo, existen definiciones de competencia, están publicadas, los organismos las conocen, etc., pero que no conducen a trayectoria, para eso, falta el Marco. Yo creo, primero que nada, un marco le llora a un sistema de evaluación y certificación de competencias, y también un sistema de formación para el trabajo. SENCE*

Sin embargo, no hay consenso respecto de la institución que debiese poseer y manejar dicho Marco. Por un lado, hay entrevistados que señalan que éste debiese estar en manos de ChileValora, puesto consideran ésta es la institución que dado su expertiz y su conformación tripartita, le permite dar validez frente al mundo productivo, de la educación y la capacitación, en tanto es una institución que tiene las herramientas para instrumentalizarlo. Otros, en cambio consideran que es en el ámbito del Ministerio de Educación donde debiese estar alojado el MNC, puesto que arguyen es la única manera en que el Sistema de Certificación se vincule con la Educación Técnico Profesional (ETP). Estas voces plantean que, si no se crea un Sistema que articule los ámbitos de certificación, capacitación y ETP, existe el riesgo de que en unos años más el Sistema pierda su valor.

*Pero no es necesario que esté acá. Para la necesidad de lo que estábamos hablando al principio, de este bien público futuro, de que, si no logramos que la certificación se articule con el mundo de la educación, sea reconocida, permita entrar y salir de estas "pasarelas" famosas, no tiene*

*sentido en sí mismo. O sea, en 5-10 años más cierras la puerta de ChileValora porque ya se te acabó la certificación per se, por sí misma, así como reconocimiento. Entonces, si no haces esta articulación, y, para que esa articulación se dé, tiene que estar allá el Marco. CHILEVALORA*

#### 4.5.2. Valor asociado a Procesos de Evaluación y Certificación de Competencias

El siguiente apartado se enfoca en analizar el valor que los actores otorgan a los procesos de evaluación y certificación. Al respecto, se plantea que la información que entrega la evaluación es más apropiable por parte de las empresas y la del certificado es más apropiable por parte de los trabajadores.

##### 4.5.2.1. Trabajadores

Respecto al valor de la certificación entre los trabajadores, se plantea que éstos no están siendo protagonistas en el Sistema, en términos de constituirse en un actor que demande en forma activa la realización de procesos de evaluación y certificación. Al respecto, se señala el bajo respaldo institucional de ChileValora, en términos de la inexistencia de un sistema que articule el reconocimiento de aprendizajes con el sistema de formación técnico profesional y con la capacitación, en cuyo marco el valor del certificado para el trabajador se potenciaría.

Respecto al valor del certificado entre los trabajadores, los actores plantean que el reconocimiento del saber hacer constituye el principal valor que el Sistema entrega, lo cual presenta repercusiones a nivel personal, laboral, formativo y social.

A nivel emocional, se plantea que el proceso de evaluación y certificación impacta en la autoestima y dignidad de los trabajadores, lo cual se funda en que existe un organismo acreditado que en forma imparcial reconoce sus aprendizajes y los certifica a través de una ceremonia pública.

*También tiene un fuerte componente más bien personal, de sentir que efectivamente han logrado reconocer aquello que saben, y eso queda materializado en un certificado. También en una ceremonia pública. CHILEVALORA*

En este ámbito, los entrevistados visualizan la presencia de valor público asociado al reconocimiento de los aprendizajes de los trabajadores que no tienen un título profesional, reconociendo en el Sistema de Certificación el pago de una deuda social que emerge a partir de un discurso que ha puesto énfasis en la meritocracia e igualdad de oportunidades, en el marco de una alta valoración del sistema de educación formal, donde la mayoría de los trabajadores del país no ha tenido cabida debido a que no poseen títulos profesionales o técnicos. Cabe señalar que, según datos del INE, en el año 2014 el 67,3% de los ocupados en Chile tenía un nivel educacional correspondiente a educación media completa o menos y el 22,2% tenía enseñanza básica completa o menos.

*Pero, sin embargo, siempre se vincula al sistema educativo formal con la igualdad de oportunidades y la meritocracia, y eso no aplica para un mundo del trabajo necesariamente. Entonces, el tener un mecanismo de reconocimiento de aprendizajes, finalmente, tiene mucho sentido en la medida que 8 de 10 personas no tienen ningún título profesional. Entonces, contar con un sistema de esta naturaleza de alguna manera viabiliza algo que la gente valora mucho. CHILEVALORA*

A nivel laboral, los entrevistados plantean que la certificación potencialmente aumenta la empleabilidad y movilidad laboral de los trabajadores, permitiéndoles optar a nuevos empleos, mejores puestos de trabajo, y salarios mejores y más justos. Señalan que actualmente un contingente importante de trabajadores está en desventaja en el mercado laboral, dada la baja información que éstos pueden entregar respecto de sus

competencias laborales. En este ámbito, se plantea que no habrá valor del certificado hasta que éste tenga un valor real en los mecanismos de intermediación laboral.

*Lo segundo es que el trabajador se siente más seguro, siente que dispone de un instrumento que le permite optar a eventualmente un nuevo empleo, y tiene en el fondo algo que mostrar, porque el trabajador que no tiene un reconocimiento formal está en desventaja en el mercado laboral.*

CHILEVALORA

En la voz de los entrevistados, el reconocimiento público y el aumento de la empleabilidad de los trabajadores, fomenta potencialmente la movilidad y el reconocimiento social.

*Entonces tiene mayor probabilidad de encontrar empleo, hay mayor movilidad social, porque la sociedad lo va reconociendo, la sociedad en si le va generando un plus diferente a esa persona.*

*Entonces si yo llego con mi curriculum, más mi cartón de certificación es un plus. CHILEVALORA*

#### 4.5.2.2. Empresas

Existe consenso entre los entrevistados respecto del bajo o nulo valor que, una gran parte de los empresarios, le otorgan a los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, donde la falta de disposición a pagar de éstos constituye un claro indicador del bajo valor otorgado por las empresas, aunque se reconoce que el financiamiento privado ha tenido una tendencia al alza<sup>26</sup>.

*Todavía no le ven una importancia, han sido suficientemente ciegos, mira si también hay que ser autocrítico, no hemos sido nosotros capaces, como sistema de certificación de comunicar esto, digamos. Nos hemos preocupado quizás otras cosas, es decir, independiente de lo que cueste, porque cuando algo tiene valor, yo lo pago como sea, ya sea con franquicia, o me meto la mano al bolsillo porque sé que esto lo voy a recuperar. CECCL*

En este marco, se plantea que las dificultades que ha tenido ChileValora para expandir el Sistema responde más a la falta de valor que los empresarios le asignan a la certificación que a problemas con los sistemas de financiamiento. Al respecto, se señala que el diseño del Sistema falla en términos de que se basa en la existencia de una demanda y una disposición a pagar desde los empresarios, la cual ha sido casi inexistente.

*Entonces el tipo puede tener un contrato de 8 meses, es tan corto el periodo, que a mí en el reclutamiento no me entrega valor tener el certificado. Lo que me agrega valor es tener a la persona adentro. En el caso más extremo, en la cosecha de cerezas. A mí no me interesa el carnet, me interesa tener al viejo adentro cosechando cerezas, y si veo que lo hace mal, lo saco.*

OTIC

Sin embargo, los entrevistados reconocen que el bajo valor del certificado entre los empresarios tiene un origen mutidimensional. Por una parte, se plantea que gran parte del sector empresarial no asocia necesariamente la evaluación y certificación de competencias a resultados concretos en las empresas, en términos de bajar los costos de contratación (proceso de certificación largo y no aporta a la intermediación laboral), ni en términos de productividad (no se aprecia que tenga efectos sobre empleo o salarios), lo cual asocian, en parte, al perfil de los trabajadores que se certifican, los que señalan son en la mayoría de los casos de baja calificación. No obstante, se reconoce la existencia de sectores y empresas que valoran los procesos de evaluación y certificación, ya sea por exigencias de los mercados, disminución de la rotación

<sup>26</sup> Cabe destacar que estas opiniones no son certeras a la luz de los datos. Si se analiza el Gráfico 7 del siguiente acápite, se aprecia que el uso de la Franquicia Tributaria no alcanza las 2000 certificaciones anuales y exhibe una caída importante en el 2017, mientras que el financiamiento privado (empresas y trabajadores), muestra un alza importante en el 2016 para luego declinar nuevamente en 2017.

laboral de los recientemente contratados (comercio), la disminución de las tasas de accidentabilidad (logística portuaria, minería), entre otros.

Esto se corrobora en la voz de los entrevistados, quienes manifiestan que un porcentaje relevante de trabajadores que se certifica corresponden a personas que tienen enseñanza media completa o menos. No obstante, aunque los entrevistados catalogan a los trabajadores que se certifican como la “masa”, plantean la necesidad de ampliar el perfil del trabajador hacia los mandos medios y profesionales que se desempeñan en labores específicas en las que requieren certificación.

*Así como, hace un tiempo atrás, nosotros certificamos a 50 ingenieros civiles. Porque ellos llegaron como jefes de turno, porque ser ingeniero civil no les asegura que van a ser buenos jefes de turno, no asegura que van a gestionar bien los riesgos, o van a gestionar bien a las personas, o van a gestionar bien los resultados operacionales, que son las competencias que nosotros evaluamos. O sea, a ellos les agregó valor la certificación. CECCL*

Cabe señalar, que lo anterior implica que la productividad de los trabajadores de baja calificación depende, entre otros factores, de las competencias de los cuadros directivos, puesto que son ellos los encargados de diseñar políticas que se traduzcan en una adecuada planificación y organización del trabajo. De esta forma, estimaciones para el caso chileno señalan que, si en nuestro país se adoptaran las prácticas de gestión de las firmas norteamericanas, la productividad media de cada trabajador aumentaría entre 12 y 35 puntos porcentuales.<sup>27</sup>

Por otra parte, los entrevistados reconocen dificultades más estructurales asociadas a la cultura empresarial chilena que percibe que el certificado sólo aporta valor a los trabajadores, empoderándolos al entregarles mayores recursos para negociar mejores puestos y rentas, lo cual es visto como una amenaza que implica mayores demandas salariales y favorece la rotación del personal. Al respecto, se señala como contexto que gran parte del empresariado no observa en el desarrollo de las personas y en la gestión del personal un factor crítico de la productividad de las empresas, por lo que no les interesa invertir en ello.

*Empresarios que creen que esto es una amenaza para la retención de los trabajadores y por lo tanto esto más bien lo que favorece es la grúa, tres, empresarios que ven en esto una posibilidad de empoderar al trabajador, cuestión que les parece a ellos también una amenaza, cuarto empresarios que todavía no comprenden que la gestión de las personas es un factor crítico para la productividad de la Empresa y siguen creyendo que esto pasa por otras cosas, no sé, por la habilidad que ellos tengan de hacer buenos negocios. CHILEVALORA*

Otro factor que los entrevistados relevan para explicar el bajo valor de la evaluación y certificación por parte de los empresarios, es el desconocimiento y las dificultades intrínsecas de difusión que tiene el Sistema, en términos de evitar la creación de expectativas que no puedan ser cubiertas por el mismo. En este marco, se señala que ChileValora no ha sido capaz de comunicar las bondades del Sistema a nivel masivo (detección de brechas, rutas formativas, información para la contratación y promoción del personal) y no ha generado una estrategia de difusión que comprenda el valor potencial del certificado en diversos segmentos empresariales, asumiendo la existencia de un solo perfil de empresarios, lo cual es visto como un error.

*porque la certificación sigue siendo todavía muy poco conocida y Chilevalora sigue siendo muy poco conocido, entonces cierto que esto se ha desarrollado en un nivel, en un espacio relativamente reducido de actores, pero no hemos logrado llegar a la gran masa, ¿Por qué?, por presupuesto, porque el sistema no tiene capacidad de certificación en todos los perfiles, difundir*

<sup>27</sup> Bloom, N. Genakos, C. Sadum, R. Van Reenen, J. 2011. Management Practices Across Firms and Countries. Academy of Management Journal., citado en: Velasco, A. Wagner, R. (2014). Manufacturas para crecer con Equidad. Análisis y Propuestas para Chile. Asimet.

*esto no es fácil, porque si tú vas a una Región o a una radio tú dices, mira invitamos a los trabajadores de la Región a certificarse, ¿Dónde?, te dicen tiene que ir, es que no tengo Centro en la Región. CHILEVALORA*

En este marco se reconoce la necesidad de educar a los empresarios y el rol que le cabe al Estado y a ChileValora en este proceso.

*Yo creo que hay que difundir y educar a las empresas, o sea, yo lo veo como un tema bien de educación. Porque no creo que sea algo tan fácil de asumir, para mí no es de perogrullo que las empresas tengan que saber que yo evaluando y certificando las competencias voy a poder ver las brechas que tienen mis trabajadores, o sea, yo creo que nosotros como Estado tenemos la responsabilidad de transmitir, que es un valor. SENCE*

#### 4.5.2.3. Uso de la certificación

En primer término, se plantea que el certificado se utiliza en las empresas para premiar a los trabajadores, fidelizarlos (especialmente a los mejores), comprometerlos, disminuir la rotación, y en consecuencia mejorar el clima laboral de las empresas.

*Yo te diría que un 80% lo usa a modo de premio, de reconocimiento hacia sus trabajadores, una forma de fidelización. CECCL*

Lo anterior, es particularmente relevante para las empresas que contratan a personas de baja calificación y enfrentan altos niveles de rotación, dada la fidelización y compromiso que provoca acceder a procesos de evaluación y certificación por parte de los trabajadores.

*Entonces es complicado, yo creo que si hay algunos sectores que van a seguir certificando sus competencias porque también hay sectores que tienen mucha rotación, entonces lo necesitan sí o sí. SENCE*

En otros sectores, la certificación es vista como un mecanismo de selección y desarrollo de carrera del personal que favorece: i) los procesos de inducción al interior de la empresa y, ii) la diferenciación entre un trabajador y otro para fines de mantención o promoción en el empleo, especialmente en empresas en procesos de expansión. Además, permite mejorar los estándares de seguridad de los trabajadores.

*Por ejemplo, como un desarrollo de carrera, por ejemplo, el Retail, aquellos que han sido certificado, cuando ha habido periodos de expansión, que han abierto nuevos locales, para ser jefe de los nuevos locales, te piden haber hecho la capacitación, haber tenido la experiencia y haber sido certificado. Entonces ese era un sentido interesante que había que tener esto porque si mañana se abre una oportunidad de crecimiento, no es que te vayan a subir el sueldo hoy día, pero tú estás en la lista número uno para poder ascender, estás dentro de los requisitos para cumplir esta carrera interna, que es un desarrollo interno, eso es lo que mejor yo he visto. CECCL*

Además, se plantea que la certificación permite orientar los procesos de capacitación, a través de los informes de brechas, la detección de necesidades de capacitación y las rutas laborales formativas, lo cual aporta a la gestión de los recursos humanos. Algunos entrevistados estiman que sólo el 20% de las empresas usa el certificado en este sentido. Complementariamente, en la voz de los entrevistados, la certificación podría constituir un instrumento que permite medir la calidad de los cursos de capacitación.

Al respecto, se levanta un disenso por parte de algunos entrevistados, relacionado con la dificultad que implica empaquetar la oferta de capacitación en base a las brechas detectadas a partir de la ejecución de procesos de evaluación y certificación o contar con cursos asociados a los perfiles de competencias

laborales levantados, lo cual genera la percepción de que este escenario constituye una propuesta sin racionalidad económica y operativa.

*¿Cómo armo el curso de capacitación para cerrar la brecha? Si voy a necesitar por lo menos 12 que tengan brecha en el concepto A y 12 que tengan brecha en el concepto B, para que económicamente la capacitación funcione. Entonces voy a gastar tanta energía en medir brecha y cuando diga ok ya las tengo detectadas, va a ser tan complejo la logística de armar esos cursos para cerrar la brecha, que se pasó el tiempo, se pasó la hora de construcción, la tecnología cambió, y no lograste hacerlo. OTIC*

Por último, se reconocen segmentos que por regulaciones de los mercados donde participan requieren del certificado para participar. En este ámbito se observan dos tipos: profesionales o empresas que deben certificar a sus trabajadores para acceder a mercados internos, donde el certificado les permite sortear una barrera de entrada impuesta a un mercado específico.

*Si cambian las normativas, si siguen poniendo obligatorias algunas certificaciones, eso va a generar más certificaciones. Nosotros los cambios que vemos son cuando entra alguna regulación nueva que obliga a certificar, o cuando CODELCO tuvo una cuota inmensa de certificaciones que cumplir, pero eso nos mueve. Ahí, cuando pasa eso, nosotros tenemos un movimiento en nuestra certificación de competencias. OTIC*

Por otra parte, empresas que participan en mercados internacionales donde los requerimientos de trazabilidad de los procesos productivos constituyen un requerimiento para participar y competir.

*pero un valor específico para la empresa, a no ser que sean de estas empresas que tienen requerimientos de trazabilidad, de certificar la seguridad laboral de sus trabajadores, o procesos de higiene, como por temas de exportación, ellos se tienen que especificar en ISO u otras normas, pero para cumplir con un determinado estándar. SENCE*

### Sectores que participan

Respecto a los sectores con mayores necesidades de certificación, en general, los entrevistados relevan que aquellos con mayores niveles de participación en el Sistema son Comercio (retail y supermercados), Agrícola, Gastronomía, Hotelería y Turismo, Minería (minería metálica), resaltando los últimos dos años donde se generan certificaciones con financiamiento privado, lo cual constituye una prueba del valor del certificado en las empresas que forman parte del sector o subsector.<sup>28</sup>

*Y hay algunas empresas que certifican, por ejemplo, en hotelería, yo diría que hoy día ellos son los que más certifican. Porque hotelería se caracteriza por tener un nivel desde. Entonces ellos certifican más hoy día. Incluso, hoy día hay algunos que no ocupan muchas veces las franquicias tributarias, y pagan todo el costo directo. OTIC*

#### 4.5.3. Factores que impactan en el valor de los certificados

##### 4.5.3.1. Factores que favorecen el valor

Los entrevistados plantean la existencia de factores que favorecen el valor del certificado y otros que lo ponen en riesgo. Dentro de los primeros, se señala la necesidad de que la certificación se articule con la capacitación y la enseñanza técnico profesional, el prestigio del certificador, el nivel de desarrollo de la

<sup>28</sup> Al analizar los datos cuantitativos, se aprecia que entre 2014 y 2017 destacan los sectores de Restaurantes, Gastronomía, Hotelería y Turismo con los mayores números de certificaciones (más 10.000 en el período), seguidos por construcción y comercio con 6.000 certificaciones cada uno. Para más información, revisar el Gráfico 2 del siguiente acápite.

empresa en términos de gestión de recursos humanos, el valor que le imprime el Estado (fe pública) y la validación de los perfiles por parte del sector productivo.

*Si no tienes una valoración sectorial, evidentemente, incluso el reconocimiento personal y emocional que tiene la persona se va a ver disminuido en torno a lo que el resto reconoce en mí. CHILEVALORA*

Respecto a la necesidad de articular el sistema de certificación con los sistemas formativos (capacitación y ETP), se percibe que el certificado en sí mismo no tendrá la potencia suficiente si no se articula con una política de formación a lo largo de la vida, en el marco de una cultura empresarial que entienda la relevancia del desarrollo del capital humano. En este contexto, las voces plantean que eventualmente la certificación por sí sola no necesariamente generará impacto en las empresas y trabajadores si no están presente estos factores, lo cual debe estar considerado en los modelos de evaluación de impacto que se apliquen.

*Tú requieres que esto se articule con otros instrumentos, es decir, puede la certificación sola incidir en la productividad de una Empresa, yo creo que no, requiere capacitación, cerrar brechas, incentivo, políticas de personal alineada, es decir, yo creo que no le podemos pedir a la certificación que por sí misma genere una serie de efectos positivos en una empresa que no tiene gestión de RRHH, o que cree que gestionar el RRHH es pagar los sueldos, entonces yo creo que este instrumento choca también con la cultura empresarial que hay en Chile. CHILEVALORA*

El prestigio del Centro Certificador y la incorporación del Estado, a través de la entrega de fe pública, aporta al certificado un valor adicional.

*Si el certificado lo entrega la Federico Santa María, tiene un valor adicional, es decir, el prestigio de la entidad le da un valor adicional al certificado...porque ahí el conocimiento público que tiene la certificadora se traspasa, digamos, al certificado, y en el otro caso no se traspasa, porque es una entidad que nadie conoce. CHILEVALORA*

#### 4.5.3.2. Riesgo de pérdida de valor

Se visualizan factores que concreta o potencialmente pueden generar pérdida de valor de ChileValora y de los certificados. Al respecto, los actores plantean que masificar el sistema o enfocarse sólo en su cobertura constituye un riesgo de pérdida de valor, particularmente cuando los procesos de evaluación y certificación no forman parte de una articulación con el mundo de la educación. En este ámbito, se reconoce que el potencial de crecimiento del Sistema es limitado.

*Y yo creo que ahí el sistema de ChileValora en realidad se ha perdido un poco. Certifiquemos gente, certifiquemos gente, y lleguemos a los 100.000 certificados rápido. Pero no, ojalá que lleguemos a 50.000, y los otros 50.000 los formemos, les cerremos las brechas, y eso es lo que buscamos, más que todo. CECCL*

Complementariamente a lo anterior, se percibe que la estrategia utilizada por ChileValora tendiente a entregar subsidios a grandes empresas para que éstas generen un efecto demostrativo, particularmente sobre las empresas más pequeñas, genera un potencial daño sobre el Sistema, en el entendido que estas empresas están realizando certificaciones no necesariamente en base al valor que les reporta el certificado en términos de mejorar la productividad o como un mecanismo para gestionar el desarrollo de recursos humanos, sino que lo están realizando en base a otro tipo de consideraciones como por ejemplo la mejora del clima laboral, lo cual no es tan relevante dentro de la cultura empresarial del país.

*Yo creo que va a ser un daño que se entienda que la certificación tiene que ser subsidiada, porque o sino no vamos a cumplir nunca otros objetivos que al final la certificación es un recurso para*



*los trabajadores, pero también para las propias empresas. O sea, si las empresas quisieran de verdad trabajar planes de desarrollo de productividad, y quisieran pensarla como una estrategia para disminuir los costos que tienen para selección de personas. Pero para que hagan eso, yo tengo que dejar de pedirle disculpas. CHILEVALORA*

Otro de los factores que los entrevistados plantean como un riesgo para el Sistema es que el valor del certificado se remita sólo al reconocimiento público de las competencias de los trabajadores, quedando acotado su efecto a la esfera emocional o dignificación del trabajador de baja calificación. En este ámbito, se señala que, si el proceso de certificación no se articula con el sistema de formación o no presenta implicancias a nivel productivo, presenta altas probabilidades de desacreditarse.

*Entonces, ¿en qué hemos convertido la certificación de competencias laborales? Lamentablemente, la hemos convertido, vamos a tener que luchar contra ese posicionamiento, la hemos convertido en una dignificación del trabajador de baja cualificación. Lo que eso genera es que, cuando una empresa ve un certificado, dice "ese es un trabajador de baja cualificación", y no dice "es un aporte a mi productividad". FUNDACIÓN CHILE*

Otro de los ámbitos que ponen en riesgo el valor del Sistema y de los certificados, son la existencia de estándares de baja exigencia que no reflejen los requerimientos de un sector y que estén atomizados en múltiples subsectores, sin que prevalezca una visión intersectorial que favorezca la movilidad de los trabajadores.

*Te estoy certificando en una competencia que está, uno, encerrada en un subsector productivo, que no te entrega mayor empleabilidad, dos, que no te aporta en una ruta de aprendizaje, tres, que no es reconocida por el mundo formativo. ¡No es reconocida por el mercado! FUNDACIÓN CHILE*

Complementario a lo anterior, se plantea que las altas tasas de aprobación de los procesos de evaluación<sup>29</sup> constituyen un factor de riesgo, al generar un bajo valor informacional de los certificados. A juicio de los entrevistados, la alta tasa de aprobación no sólo responde al bajo nivel de exigencia de los estándares sino a una práctica de las empresas de elegir a los mejores trabajadores para que se certifiquen, evidenciando con ello un fenómeno de carácter cultural referido a “que las personas y las empresas le tienen un pánico espantoso a la evaluación”. CHILEVALORA

Los altos niveles de aprobación también se asocian, en el discurso de los entrevistados, a falta de rigurosidad del proceso de evaluación, ante lo cual los representantes de los centros reconocen que ChileValora ha avanzado en guías de evaluación y auditorías.

*ChileValora ha desarrollado, y ahí yo creo que estamos en etapa de un upgrade, ha desarrollado guías de evaluación con procedimientos súper exhaustivos, con fases que hay que cumplir dentro del proceso, todo con procedimientos y con auditorías. Si eso se cumpliera al pie de la letra, no existirían niveles de aprobación nunca del 95%, inclusive independiente del estándar que se evalúe. CECCCL*

Al respecto, se establecen diversos cuestionamientos al funcionamiento de los OSCL que repercute en la calidad de los estándares que éstos levantan. En primer lugar, se señala que los representantes de las industrias que participan en el levantamiento de los estándares no están dispuestos a revelar los pormenores de sus procesos productivos, particularmente aquellos que les generan ventajas competitivas

<sup>29</sup> En el Gráfico 24 del siguiente acápite, se aprecian tasas de aprobación cercanas al 100% presentes en varios de los tipos de financiamiento, donde sólo decaen en el mecanismo de financiamiento denominado Otros que incluyen los financiamientos mixtos, trato directo, otros, etc.

al interior de su sector, por lo que el estándar corresponde a un mínimo común que no necesariamente refleja las necesidades de competencias laborales del personal que requiere una empresa.

En segundo lugar, se señala que en estos Organismos no necesariamente participan las personas más idóneas, donde las decisiones no sólo se basan en consideraciones técnicas, sino que incorporan aspectos más políticos, lo cual genera fallas técnicas en algunos estándares. En este ámbito se plantean dudas respecto a la capacidad de estos Organismos para constituirse como una contraparte relevante del trabajo que realizan las empresas consultoras, las cuales son percibidas como heterogéneas.

En tercer lugar, se plantea que ChileValora sólo revisa aspectos formales de la descripción del estándar y no aspectos más técnicos, aunque se reconoce que ha habido una preocupación por parte de la Comisión por subir el nivel de los mismos.

*Los empresarios en los sectores no están muy disponibles para sentarse a la mesa a compartir las maneras en que hacen las cosas para levantar perfiles. Y después, a la hora de querer certificar lo que hay, se tiene que chocar con lo que dijeron en esa mesa es muy general y poco atingente a ese negocio. Se han creado perfiles difíciles de gestionar. Son muchos perfiles para la cantidad de certificaciones que tenemos. OTIC*

Otro elemento relevado como un riesgo dice relación con la obsolescencia de los estándares y de los certificados otorgados y el gran volumen de estándares levantados que no son utilizados para procesos de evaluación y certificación.

Congruente a lo anterior, otro elemento que pone en riesgo el valor del certificado son las altas tasas de aprobación de los procesos de evaluación<sup>30</sup>, lo que genera un bajo nivel informacional de los certificados. A juicio de los entrevistados, la alta tasa de aprobación no sólo responde al bajo nivel de exigencia de los estándares sino a una práctica de las empresas de elegir a los mejores trabajadores para que se certifiquen, evidenciando con ello un fenómeno de carácter cultural referido a “que las personas y las empresas le tienen un pánico espantoso a la evaluación”. CHILEVALORA

Los altos niveles de aprobación también se asocian, en el discurso de los entrevistados, a falta de rigurosidad del proceso de evaluación, ante lo cual los representantes de los centros reconocen que ChileValora ha avanzado en guías de evaluación y auditorías.

*ChileValora ha desarrollado, y ahí yo creo que estamos en etapa de un upgrade, ha desarrollado guías de evaluación con procedimientos súper exhaustivos, con fases que hay que cumplir dentro del proceso, todo con procedimientos y con auditorías. Si eso se cumpliera al pie de la letra, no existirían niveles de aprobación nunca del 95%, inclusive independiente del estándar que se evalúe. CECL*

En términos más sustantivos se plantea como un riesgo al valor del certificado, es que éste no genere efectos prácticos a nivel de la empleabilidad, movilidad y salarios de los trabajadores, ni tampoco que impacte en la productividad de las empresas.

*El certificado no me garantiza a mí, mejores calidades de empleo, ¿para qué lo quiero?, suponte, digo ya OK, no tiene mucho valor para las Empresas, pero me permite reconocer aprendizajes previos y hacer un itinerario en lugar de hacer cuatro semestres en el CFT, voy hacer dos, “excelente me sale más barato”, tampoco. Entonces es, es un certificado más. SENCE*

---

<sup>30</sup> En el Gráfico 24 del siguiente acápite, se aprecian tasas de aprobación cercanas al 100% presentes en varios de los tipos de financiamiento, donde sólo decaen en el mecanismo de financiamiento denominado Otros que incluyen los financiamientos mixtos, trato directo, otros, etc.

Al respecto, los entrevistados destacan la falta de estudios que midan el impacto de las certificaciones entre los trabajadores y empresas, lo que le permitiría a ChileValora demostrar el valor del certificado ante los mismos.

*Yo creo que efectivamente, hay falta de estudios que respalden de algún modo cuantitativamente el tema de certificación de competencias laborales, porque incluso la capacitación de franquicia es cuestionada. SENCE*

Al respecto, los actores plantean que uno de los servicios que podría entregar ChileValora es informar respecto a los resultados obtenidos en los procesos evaluativos de los perfiles laborales, de tal manera de comunicar cuales UCL son las que los trabajadores tienden a reprobar mayormente, cuáles son las brechas observadas en los cargos asociados a los perfiles en cada sector, sin embargo, se plantea que sistematizar esta información requiere contar con una dotación que la Comisión no dispone en la actualidad.

*Hay un producto que nosotros no estamos dando, y que podríamos dar, que efectivamente es dar información pública respecto de los resultados evaluativos en materia de perfiles y unidades de competencia laboral. Yo creo que esa es una información que nosotros no damos y que podríamos dar. O sea, si yo evalué a 10.000 personas en el perfil de instalador eléctrico, al menos puedo darle información al mercado del trabajo y a los capacitadores, y al mundo informativo en general, dónde están fallando. CHILEVALORA<sup>31</sup>*

Por último, se señala que los plazos que implican la evaluación y certificación de una persona constituye un riesgo para el valor de los certificados, en término de que las empresas necesitan contar con información respecto de sus trabajadores en tiempos acotados. En este ámbito se plantea como solución, la incorporación de tecnología al proceso de revisión y validación de los procesos de evaluación y certificación, de modo de destrabarlo.

*Ellos tienen que generar más incorporación tecnológica automatizando revisiones, para hacer el sistema más fluido, está muy pesado. Entonces, cuando tú haces un sistema pesado, versus el proceso que las empresas mineras tienen, que es de acreditación interna, donde no necesitan esto, y donde pueden obtener resultados mucho más rápidos, sin un riesgo que después ese resultado sea invalidado, porque finalmente ese es el riesgo. Tú puedes decir "yo certifico", el organismo me dice que la persona está certificada, y el riesgo es que después ChileValora te lo refute, eso es. OSCL*

#### 4.5.3.3. Relevancia del financiamiento privado

Consensualmente los actores consideran como relevante la exigencia de cofinanciamiento por parte de las empresas y trabajadores, en términos que éste constituye una expresión clara del valor del certificado, al tiempo que tensiona la calidad del proceso de certificación y permite destinar el gasto público hacia las empresas y personas que no tienen la posibilidad de financiamiento propio.

*Porque cuando uno paga por algo, primero exiges, exiges calidad, y tú después entonces puedes decir, ok yo certifiqué, compadre tu tiene su certificado, pero ahora tú tienes que mejorarme acá también y yo te pagué, no es que acá venga el Estado y pague. No, yo pagué porque me interesabas tú, pero ahora me tienes que rendir, cuando no hay un copago, la cuestión se diluye, se diluye es gratis pierde valor, Claro. CHILEVALORA*

<sup>31</sup> ChileValora está trabajando para que a fines de este año se cuente con estadísticas de brechas de competencias por sector, subsector o industria, según corresponda. Para esto, se accederá a las calificaciones obtenidas por los evaluados en las habilidades claves y criterios de desempeño, información que en la actualidad no se ingresa al sistema informático, pero que comenzará a ingresarse en el presente año.

A nivel de disenso, hay una opinión que establece que exigir cofinanciamiento en un marco donde está en cuestionamiento el valor que las empresas y el mercado le otorgan al certificado implica “matar al Sistema”.

*Tienen que pasar tantas cosas para que una empresa racional quiera poner, tienen que pasar tantas cosas todavía, que es súper injusto decirle al sistema "pero que las empresas pongan". Estás matando al sistema. ... Le pides financiamiento privado al sistema de certificación, pero montaste un sistema que no le agrega valor a la empresa. FUNDACIÓN CHILE*

#### 4.5.4. Síntesis

En síntesis, respecto al valor de ChileValora se plantea que el levantamiento de estándares de competencias y el desarrollo de un Catálogo Nacional de Perfiles constituyen bienes que aportan un valor público relevante, en la medida que permite el diseño de cursos basados en los requerimientos de los sectores productivos en términos de las competencias laborales, direccionar y evaluar las acciones de capacitación y nutrir el Marco Nacional de Cualificaciones. Respecto a los procesos de evaluación y certificación de competencias:

Tabla 8: Síntesis de Valor De procesos de evaluación y certificación

Valor para las empresas radicado en la evaluación.	Valor para trabajador radicado en el certificado.
<p>El valor asociado a las empresas se expresa en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejorar clima laboral y fidelizar a los mejores trabajadores.</li> <li>▪ Favorece los procesos de inducción y la diferenciación entre un trabajador y otro para la mantención o promoción en el empleo.</li> <li>▪ Orienta los procesos de capacitación, al establecer las brechas de los trabajadores (DNC).</li> <li>▪ Constituye un mecanismo para medir la calidad de la capacitación.</li> <li>▪ Permite acceder a mercados internos regulados.</li> <li>▪ Permite acceder a mercados internacionales, con exigencias de trazabilidad de procesos y de bajos niveles de accidentabilidad.</li> </ul>	<p>El valor asociado a los trabajadores se expresa en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reconocimiento de saber hacer impacta en la autoestima y dignidad (valor emocional).</li> <li>▪ Reconocimiento de aprendizajes en trabajadores que no tienen un título profesional (Valor Público).</li> <li>▪ Aumenta la empleabilidad y movilidad laboral, además de salarios mejores y más justos.</li> <li>▪ Promueve la movilidad social.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los factores que promueven o constituyen un riesgo del valor del certificado,

Tabla 9: Síntesis Factores de riesgo de valor del certificado

Factores que favorecen el valor	Factores que arriesgan el valor
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación y certificación articulada con los procesos de capacitación y formación.</li> <li>▪ Prestigio del Centro de Evaluación.</li> <li>▪ Estado como garante de fe pública del proceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Masificar el Sistema en el marco de una nula articulación con el sistema de formación y un bajo valor por parte de las empresas.</li> <li>▪ Acotar el certificado a la esfera emocional o dignificación del trabajador.</li> <li>▪ Estándares de baja exigencia y altamente segmentados en múltiples subsectores (no intersectoriales).</li> <li>▪ Alto nivel de aprobación genera bajo nivel informacional hacia las empresas y el mercado.</li> <li>▪ Los certificados no tienen efectos prácticos en empleabilidad, movilidad y salarios de trabajadores, ni en productividad, disminución de accidentes o en procesos de contratación de empresas.</li> <li>▪ Inexistencia de estudio de impacto de la certificación.</li> <li>▪ Extensión de plazos entre que se realiza la evaluación y se entrega el certificado.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

#### 4.5.5. Institucionalidad y Financiamiento – ChileValora

En base a la existencia de valor público que entrega los bienes y servicios que genera el Sistema de Certificación y, éste al formar parte de una Política de Estado, la mayoría de los actores plantean que ChileValora debe ser una entidad de carácter público, aunque resaltan la relevancia de mantener su conformación tripartita tanto en la Comisión como en los OSCL.

*Pero, sí, respecto a alineamiento con una política de Estado, tiene que ser público. Porque esto responde a una política de Estado que no solo se circunscribe al mundo del trabajo, importante, sino que a la educación en general. OSCL*

En este marco, es consenso que uno de los aciertos de la Comisión es su modelo tripartito, que aporta a que las decisiones que toma ChileValora sean representativas tanto a nivel de los sectores productivos, y con ellos de los empresarios, como de los trabajadores y del Gobierno.

En este contexto, algunos actores consultados plantean que ChileValora no debiese ser un Servicio Público, porque esto potencialmente hace perder fuerza a la mirada del ámbito empresarial y laboral, y además le confiere un carácter social a su quehacer, perdiendo con ello el alineamiento con el ámbito productivo y laboral, lo cual constituye una base sobre la que se funda gran parte del valor público que entregan los bienes y servicios que ésta desarrolla.

*Yo nunca estuve de acuerdo en que fuera público, y de hecho en el origen de los tiempos no era público, a mí no me gusta que sea un Servicio Público. Porque entonces es un Servicio Público y el directorio tripartito pasa a pérdida, los Servicios Públicos tienen su propia regulación. Un Servicio Público se va a orientar a lo social, va a cumplir con la forma del directorio, pero va a terminar haciendo lo que la ley le dice. SENCE*

Respecto a la dependencia administrativa de CHILEVALORA, no existe acuerdo entre los entrevistados. Unos plantean que debe mantenerse como está, o sea dependiente del Ministerio del Trabajo, otros señalan que debiese tener una dependencia mixta, en una especie de órgano que no existe y que vinculara a los sectores de Trabajo y Educación, y otros consideran que debiese estar en el marco de una entidad más cercana al ámbito productivo, como es el Ministerio de Economía o la CORFO.

*Por ejemplo, donde más lo veo es en Economía, porque Hacienda se dedica a otras cosas, pero donde más yo lo veo es en Economía, y en un Ministerio de Economía igual rediseñado, porque debiera ser más de mercado del trabajo, más de desarrollo productivo. SENCE*

Por otra parte, se aprecia acuerdo entre los entrevistados respecto de que ChileValora debe cumplir un rol más fuerte a la hora de regular y fiscalizar el funcionamiento de las instituciones que conforman el Sistema. Sin embargo, se establece que esta entidad no podrá cumplir de buena manera con este rol mientras no disponga de la dotación suficiente, ni de un presupuesto acorde a las funciones que el Sistema requiere.

Respecto a la dotación de ChileValora, existe consenso respecto de que ésta no es suficiente ni adecuada<sup>32</sup>, lo que provoca que los procesos de certificación sean lentos, que los estándares levantados por los Organismos Sectoriales sean revisados sólo a nivel formal, que los procesos de certificación sean supervisados a través de “auditorías muestrales”, lo cual no garantiza la fe pública, y que los Centros de Evaluación no sean fiscalizados en forma adecuada. En la voz de los actores, aumentar la dotación de

---

<sup>32</sup> En las entrevistas, se presenta sólo un disenso que considera que no es necesario aumentar la dotación mientras no haya una mayor demanda por los servicios que genera el Sistema.

ChileValora permitiría optimizar los procesos de supervisión y auditoría del sistema, aportando una mayor validez a los procesos de evaluación y certificación.

*La dotación es insuficiente para las funciones que tenemos mandatadas por ley. Nosotros tenemos por mandato legal, a lo menos supervisar a cada uno de los centros, y tenemos 2 supervisores y 36 centros. Por donde lo mires, no estás siendo eficiente. No te da, porque además la ley nos mandata supervisar gestión, metodología y procesos, por cada centro, y una vez al mes, y en un proceso anual. Adicionalmente, en temas de gestión de calidad, nosotros estamos mandatados a auditar los procesos de evaluación, cada proceso, con 10.000 o 20.000 procesos al año, hacemos finalmente auditorías muestrales. O sea, si quieres garantizar la fe pública y la calidad de un proceso, es altamente relevante. CHILEVALORA*

Además, se señalan dificultades relativas de la difusión del Sistema entre los empresarios, particularmente cuando ello ocurre en regiones, lo cual no sólo se acota a dificultades en la dotación o presencia regional de ChileValora, sino que también responde a dificultades de SENCE en términos de asumir la certificación como uno de sus productos estratégicos e incorporarla en sus labores de difusión y “venta”.

*Este es un sistema que tú tienes que ir a darlo a conocer hoy día a las empresas una a una, más allá de armar proyectos. Pero esos proyectos, yo puedo armar uno con un sector, con una población objetivo, pero somos dos personas para gestionar los proyectos y, a la vez, coordinar toda la otra parte de lo que es la certificación, del mecanismo de financiamiento con SENCE, en las regiones. O sea, de lo que es la empresa uno a uno, el uso de la franquicia tributaria. Hoy día SENCE no vende certificación, hoy día SENCE tiene en regiones un encargado de franquicia tributaria y un encargado de empresa, y no venden, o sea, el sistema no está incorporado en su disco duro. CHILEVALORA*

Respecto a la presencia regional de ChileValora, para los actores en general, las dificultades del Sistema responden más a un problema de dotación y articulación con otros actores del Sistema, que a la falta de oficinas regionales.

*A mí me es indiferente, con tal que respondan, me da lo mismo que esté centralizado con delegados. OSCL*

Una solución que se plantea ante la necesidad de aumentar la presencia regional de ChileValora, es establecer oficinas por macrozona, ya que en general éstas están asociadas a determinados sectores productivos, y es desde este ámbito que se plantea se debiera potenciar el Sistema. En este marco, algunas voces señalan que la expansión territorial de la institucionalidad debiese incorporar prioritariamente a los Organismos Sectoriales, particularmente en aquellas regiones o territorios que requieran levantar estándares vinculados a polos de desarrollo productivo considerados como estratégicos para el desarrollo del país.

*Yo pensaría en macro-zona, pero la idea de que tenga regiones, sinceramente no veo cuál es su aporte, porque el brazo armado en el territorio debieran ser los agentes más privados, el comité que levanta las competencias, el organismo sectorial. Te fijas, ese debiera ser el brazo armado en el territorio, pero no una institucionalidad semi-pública, que no sé a qué se dedicaría. SENCE*

Otro de los elementos relevados por los actores, es la necesidad de ampliar el Sistema, especialmente en las regiones e incorporarlo en aquellos sectores productivos donde la certificación no se ha desarrollado aún. Esto aparece como fundamental bajo la concreción de un escenario futuro donde podría existir un Sistema que articulara los ámbitos de certificación, capacitación y Educación Técnica Profesional.

*Cada región tiene áreas de competencia diferentes que necesitan desarrollo, en los puertos... ahí ya hay competencias levantadas para sectores que no están en Santiago. Si no tienes a nadie certificado en el país de algunos sectores, entonces, sin duda que, si queremos potenciar la mayoría de los sectores, necesariamente hay que salir de Santiago pensando en el futuro, en la vinculación con los colegios TP, con los institutos, pensando ya en la vinculación con el sector formativo. CECCL*

En síntesis, los actores señalan que en la actualidad ChileValora enfrenta más que problemas de regionalización, dificultades a nivel de su dotación, lo cual le impide optimizar el funcionamiento del Sistema. En este marco, existe consenso entre los entrevistados de que no es necesaria una oficina de ChileValora en cada región, sino que hace falta aumentar su dotación para poder llegar mejor a las regiones, y así crear estrategias macrozonales que permitan expandir el Sistema.

En otro orden, en la voz de los entrevistados, dentro de las problemáticas que enfrenta ChileValora está la falta de atribuciones para poder sancionar a los evaluadores y la inexistencia de un período que determine su vigencia en el Registro. De acuerdo a los entrevistados, esto constituye un vacío legal.

*El evaluador de competencias laborales una vez que se habilita es evaluador porque la ley no le definió vigencia, y el reglamento no puede definirla porque eso es materia de ley. Ese es un vacío. Después la ley le concede a CHILEVALORA la facultad de habilitar un evaluador, pero no le concede la facultad de sancionarlo, la ley dice que CHILEVALORA debe sancionar al Centro que lo contrató, no al evaluador. CHILEVALORA*

#### 4.5.6. Esquema de Financiamiento de la Comisión

Respecto al esquema de financiamiento que ChileValora tiene, en la voz de los entrevistados, éste genera dos dificultades principales. En primer término, ChileValora requiere negociar cada año su presupuesto, el que se basa en el establecimiento de acuerdos con distintas entidades públicas para introducir glosas presupuestarias en la Ley de Presupuesto, además de tener que conseguir recursos propios (51% de su presupuesto) en circunstancia que dado su carácter público sólo puede cobrar por aquello que está establecido en la Ley (pago de aranceles de Centros y por la entrega de duplicados de los certificados, además del 10% que deben aportar los OSCL para su funcionamiento). En este marco, los actores plantean que el esquema de financiamiento establecido en la Ley es imposible de implementar, en tanto la Comisión no puede allegar recursos por otros servicios que pudiese incorporar hasta alcanzar el 51% requerido, en base a los requerimientos presupuestarios totales de ChileValora. Así se demuestra cada año cuando se incorpora una glosa presupuestaria que señala que el 51% sólo debe ser solventado por la Comisión cuatro meses al año, negociación que implica un gasto de recursos (recurso humano) considerable por parte de ChileValora que podrían utilizarse en aspectos más sustantivos del Sistema. Además, se señala que esta restricción genera la preocupación de establecer equilibrios entre los distintos tipos de financiamiento de modo de alcanzar estos porcentajes.

*Pero precisamente como se oficializa que éste es un sistema público, está restringida su libertad para generar ingresos, esa es la razón por la cual la DIPRES se abre a negociar con nosotros una glosa presupuestaria año a año. Ahora no es tarea fácil, no es que una vaya todos los años y bueno ya, siempre hay que volver a explicar porque es bueno mantener la excepción. Hemos solicitado en un par de ocasiones que la ley de presupuesto no establezca una excepción acotada en el año, sino que lisa y llanamente que el 100% del financiamiento de la institución se va a cargar a la ley de presupuesto, pero la DIPRES considera que eso ya requiere de una modificación de nuestra ley. CHILEVALORA*

Además, los actores relevan que el esquema de financiamiento de la Comisión le genera a ésta una fuerte dependencia económica de otros actores públicos como son la Subsecretaría del Trabajo y SENCE con el cual se firman convenios de transferencia de recursos, lo cual no sólo le resta autonomía a la hora de ejecutar sus funciones, sino que también la distrae de las preocupaciones que tiene en base a su quehacer institucional. Se señala que esto implica dificultades en la medida que SENCE se aboca a la capacitación y no a la certificación.

*Pero si debieras de hacer una glosa independiente, con el 100% financiado por el Estado, y no depender de convenios con otros, donde politizas una institucionalidad que tiene esta dependencia. O sea, tú tienes que negociar todos los años con SENCE para poder sustentarte. CHILEVALORA*

Al respecto, se aprecia un alto nivel de acuerdo entre los actores consultados respecto de que el Financiamiento de la Comisión debiese ser 100% público, dado el valor público que ésta genera y el carácter de entidad pública que tiene ChileValora, donde no puede generar recursos más allá de los ámbitos permitidos por Ley.

*Yo creo que CHILEVALORA tiene que ser financiado por la Ley de Presupuesto, CHILEVALORA no debiera estar obligado a generar ingresos para contrarrestar su presupuesto, porque eso lo distrae de su labor. Esto es una institución pública, que genera bienes públicos, que el Estado lo tiene que financiar. Y por lo tanto creo que eso, no debiera ser un tema... debería resolverse rápido, porque el presupuesto de CHILEVALORA no puede crecer porque no tiene recursos para generar de contraparte. CHILEVALORA*

Al respecto, los actores plantean que en un escenario donde la Comisión contara con un financiamiento 100% público, ésta podría avocarse a las tareas que le encomienda la ley en pos de difundir y desarrollar el Sistema, mejorando la calidad de los bienes y servicios que produce.

#### 4.5.7. Institucionalidad– Organismos Sectoriales de Competencias Laborales

Según lo actores, uno de los grandes aciertos de la conformación de los OSCL es su carácter tripartito, lo cual permite darle legitimidad al proceso de levantamiento, actualización y validación de los perfiles por competencias desde la perspectiva de todos los actores involucrados, entregando a su vez un mayor valor a los procesos de evaluación y certificación por competencias laborales.

*Los gremios tienen una representación específica también. Por lo tanto, el que sea esta instancia tripartita hace que se dé esa legitimidad. Es Estado, trabajadores y empresa. Entonces, están convocados todos los actores que son actores clave dentro del sistema, es que está pensado así. OSCL*

En cuanto al levantamiento de perfiles, el hecho de que sean los OSCL -con su conformación tripartita - quienes estén a cargo de este proceso permite que no sólo los empresarios participen del Sistema, sino que también lo hagan los trabajadores, a través de los sindicatos, y los representantes del Estado mediante la incorporación de los entes públicos relacionados. Es a partir de instancias como éstas, en la que todos los estamentos que forman parte o intervienen en un sector productivo están bien representados.

Sin embargo, los actores visualizan dificultades en la constitución, financiamiento y funcionamiento de estos organismos. Una de las dificultades levantadas a nivel de diseño, es el carácter sectorial de los mismos. Incluso, se plantea que en un mismo sector se han conformado más de un organismo sectorial. Esto limita la generación de estándares intersectoriales que permita incrementar el valor público que pueda generar las certificaciones e introduce distorsiones en el Catálogo de Perfiles, en la medida que desagrega oficios en múltiples sectores y subsectores, en circunstancia que muchos de ellos son comunes. En la voz de los



entrevistados, esto responde a un error de diseño de estos Organismos y a que “los sectores son muy celosos y muy cerrados a esta mirada transversal”.

*Estoy de acuerdo que el sistema debiera ir abriendo una mirada más macro, más transversal, creo que los OSCL debieran tender a ir como construyendo una estructura más macro. Nosotros no debiéramos tener 53 organismos sectoriales, debiéramos tener 30, 20 estoy totalmente de acuerdo, pero si vieras la experiencia internacional, los países han estado llegando a eso 20 o 30. CHILEVALORA*

La Tabla 4 de la sección 4.1.1.2 muestra la dispersión de OSCL por sector y subsector.

Otra de las dificultades levantadas, dice relación con el esquema de financiamiento de los OSCL, el cual no permite contar con un funcionamiento estable y continuo de los mismos, lo cual permitiría que éstos no sólo se dedicaran a validar los estándares, sino que les permitiría introducir en el Sistema una mirada más estratégica, basada en la prospección de los mercados y de la industria de modo de adelantarse a escenarios futuros a través de la realización de estudios y la incorporación de representantes con mayor poder de decisión en sus empresas y en su sector.

En esta línea, la necesidad de que estos organismos apalanquen el 10% de los recursos para su funcionamiento introduce potencialmente distorsiones vinculadas a que los representantes que aportan más recursos tengan un mayor dominio sobre los Organismos. Además, se señala que éstos, en muchas ocasiones, no puedan reunirse si es que no han recibido financiamiento de ChileValora para realizar proyectos de levantamiento o actualización perfiles.

En este marco, en la voz de los entrevistados se plantea la necesidad de que los OSCL se vuelvan instancias con un funcionamiento permanente en el tiempo y que cuenten con un financiamiento 100% público. Esto en base a que estos Organismos generan bienes públicos (estándares), que son esenciales para un adecuado funcionamiento del Sistema. Además, señalan esto le permitiría al Estado regular de mejor manera hacia donde avanza el sistema.

*Pero si ese organismo sectorial, tuviera insumos, ni siquiera decir capacidad de generarlo el mismo, sino que recibiera sobre hacia a dónde va el mercado, podría incorporar inmediatamente en los perfiles esos estándares del futuro. Ese es un espacio que se ha ganado, pero no en todos los sectores, si en algunos con mucha mayor solides que en otros. Los organismos debieran fortalecerse y permanecer, pero eso requiere, una estructura mínima de funcionamiento y una estructura de financiamiento que les permita operar, ya que no tienen recursos para reunirse si es que no está con un proyecto en CHILEVALORA.*

Existe solo un disenso respecto a este tema, que plantea que los OSCL debiesen tener un carácter privado puesto que un escenario de financiamiento 100% público, podría llevar a que desvirtúen su función, y terminen gastando los recursos en focos diferentes.

A nivel de funcionamiento, se levantan dificultades que pueden impactar en el nivel de representatividad de estos Organismos. Al respecto, los actores señalan que las empresas no ponen a disposición de estos Organismos a los trabajadores más idóneos que forman parte de las líneas productivas, sino que envían a personas que no son expertas en los procesos productivos, lo cual se traduce en que muchas veces “el organismo sectorial se transforme en un ente “diplomático”. Además, se plantea la existencia de una alta rotación por parte de los participantes de los Organismos Sectoriales, lo cual limita su continuidad.

*Es que ahí tenemos otro problema institucional. ¿Cuál es? Es que la debilidad de los organismos sectoriales es que no tienen una representatividad real de lo que sucede. Las industrias,*

*generalmente mandan a gente que no está en las líneas productiva con problemas reales, ahora eso debería ser un trabajo de CHILEVALORA, verificar que en los levantamientos participe gente relevante. Ahí no sé si los controles de calidad están bien aplicados. OTIC*

Por otra parte, se aprecia una mirada por parte de los actores de que los procesos de levantamiento de perfiles terminan siendo poco prolijos, debido principalmente a que se basan en el contrato de consultoras que realizan estudios para levantar información sobre los perfiles entre los actores relevantes de la industria. Sin embargo, el problema no está necesariamente radicado en la contratación de estas consultoras, sino en la falta de expertiz de algunas y en que el proceso de validación de los estándares no es tan riguroso como debiera.

*Generalmente, el organismo sectorial termina confiando en lo que presenta la consultora porque no tiene las manos, ni los recursos para poder revisar técnicamente y de manera fina estos estándares. Y al final, el organismo sectorial dice "¿a quién entrevistaste?", y la consultora le dice "yo entrevisté a Juanito Pérez de tal empresa, entrevisté a este, a este otro", "ah ya, la muestra es más o menos buena, se ve bien, te lo firmo". Pero no hay una revisión, no tiene una contraparte técnica dura. CECCL*

Esta falta de prolijidad afecta a los sectores que cuentan con procesos riesgosos como la Minería, donde la adecuación del estándar es fundamental, en la medida que la certificación de sus trabajadores les permite asegurar que éstos han incorporado las competencias y las medidas de seguridad necesarias para llevar de buena forma sus tareas.

#### 4.5.8. Institucionalidad SENCE

Respecto a SENCE, las dificultades que los actores señalan es que este Servicio regula e interviene en los mecanismos de financiamiento del Sistema, lo cual genera dificultades a nivel estratégico y operativo. A nivel estratégico, los actores señalan que son dependientes del SENCE en varias de las decisiones que debe afrontar, como es el destino de los recursos disponibles a través de las Becas de tercer año y en la expansión del Sistema, en la medida que SENCE constituye el órgano presente en las regiones, el cual no incorpora la certificación como parte de su misión institucional.

En este marco, los entrevistados plantean que SENCE toma decisiones respecto de la asignación de la mayoría de los recursos, lo cual no necesariamente cuenta con un sustento técnico y tampoco se alinean a las orientaciones y necesidades de ChileValora.

*Esta línea, dependiendo de las voluntades es cuanto nosotros podemos opinar o no opinar, hacia donde se destinan los recursos. Porque también las direcciones regionales de SENCE, o llega un grupo empresarial o un grupo sindical, donde el director de SENCE le dice: yo quiero plata para certificarme, y puede no estar dentro de nuestro eje estratégico, y para allá va igual. Hoy día tenemos de alguna manera un protocolo establecido, donde lo que hemos acordado con SENCE es que esa licitación, bueno, yo soy parte de la comisión evaluadora, ya, por lo menos evaluamos las propuestas. CHILEVALORA*

A nivel operativo, las dificultades se asocian a la burocracia que el SENCE introduce en los procesos de asignación de los recursos en los procesos de licitación de los Subsidios, así como respecto de la Franquicia Tributaria. Todo esto genera que ChileValora no disponga de la autonomía necesaria para llevar a cabo su mandato institucional.

#### 4.5.9. Institucionalidad OTIC

Respecto a los OTIC, algunos entrevistados plantean que ChileValora las necesita como aliadas para masificar el Sistema de Certificación, ya que éstos son los que tienen la capacidad y el mandato de intermediar los recursos de la Franquicia Tributaria.

*Hoy día los OTIC, por lo menos en el área que me toca, son unos aliados que, o trabajas con ellos, o no vas a poder seguir masificando e instalando las certificaciones en las empresas. Porque así están las reglas del juego, así quedó establecido. Y los OTIC en el modelo actual, tal cual como existen, y para lo que están creadas y lo que administran, tienen que ser un aliado de ChileValora. O vas de la mano con ellos, para que las ejecutivas que venden capacitación, que van a la empresa, hablen de ChileValora. Es tu posibilidad de seguir masificando a nivel de empresa, que es el rol de ellos. CHILEVALORA*

Sin embargo, los actores señalan que los OTIC no conocen cómo funciona el Sistema de Certificación, lo cual constituye un problema ya que -entre otras cosas- al no tener un conocimiento acabado del Sistema, no pueden apoyar a difundirlo, impactando en el número de certificaciones que intermedian.

*Una de las debilidades es que justamente la OTIC no conoce bien el proceso y no tenemos que hacer una reunión, tenemos que hacer dos o tres. Justamente, nosotros sabemos que SENCE les ha hecho el curso de capacitación para explicar cómo funciona, entonces, las empresas debieran conocer esto, y muchas veces vamos a empezar a funcionar, y empiezan a quedar papeles atrasados, las inscripciones no se hacen en el momento, entonces tenemos que pedir una segunda, tercera reunión, para explicar bien como es el funcionamiento. CECCL*

Respecto al desempeño de los OTIC en el Sistema, existen dos posturas por parte de los actores. Una que plantea que estos organismos son meros administradores de recursos de la Franquicia Tributaria, cuyo incentivo es capturar recursos para poder manejarlos financieramente.

*El incentivo está mal puesto, porque fueron incentivos puestos hace más de 40 años, cuando el país era distinto. Entonces se quedaron pegados, por ejemplo, en los OTIC el incentivo es capturar plata para manejarla, pero no es porque los OTIC seamos buenos o malos... OTIC*

Otros que señalan que cada OTIC tiene una forma distinta de trabajo, donde algunas prestan asesoría a las empresas más allá de sus labores de intermediación.

Por otro lado, tampoco existen los mandatos, y menos una fiscalización que las obligue a constituirse en un órgano de intermediación relevante que optimice el uso y asignación de los recursos de la Franquicia, aportando valor desde la calidad y pertinencia de los cursos de capacitación y la certificación que se financian a través de dicho instrumento.

En esta línea, se plantea que los OTIC poseen una licencia indefinida y no cuenta con metas definidas respecto a la ejecución de los recursos de las cuentas de primer año, lo cual implica que a nivel estructural no poseen los incentivos para un adecuado desempeño de sus funciones, los que debiesen apoyar que los recursos de las empresas sean ocupados en la capacitación de sus propios trabajadores, ni tampoco, eventualmente, para destinar los recursos a empresas de menor tamaño.

*Yo creo en el caso de los OTIC. Por ejemplo, la licencia indefinida, no tiene lógica, debería tener un objetivo país, ¿Cuáles son los objetivos país?, que yo llegue a empresas de distintos tamaños, no sólo a las grandes; que logre conectar empresas con una serie de capacitación de gente más vulnerable. Entonces lo que te decía, yo creo que los OTIC debieran tener una licencia que dure 5 años, y debería haber ciertas metas. OTIC*

#### 4.5.10. Síntesis

De acuerdo, a lo establecido por los actores se establece que ChileValora:

- Debiese contar con un financiamiento 100% público, de modo de no depender de otras entidades (SENCE) para su funcionamiento y poder desarrollar sus funciones encomendadas de una manera óptima. Esto en base a que sus bienes y servicios generan valor público.
- Debiese tener un rol más fuerte en materia de supervisión y fiscalización de las entidades que conforman el Sistema.
- Debiese aumentar su dotación de personal y establecer estrategias de articulación macrozonales, para así poder difundir y ampliar el sistema.

Respecto a los OSCL se plantea:

- Es relevante que pasen a constituir instancias estables y continuas en el tiempo, ampliando sus funciones hacia la prospección e inteligencia de mercados, entre otros.
- Debiesen contar con un presupuesto 100% público, dado el carácter público de los bienes que genera.
- Debiesen estructurarse en esquemas intersectoriales o con un mayor nivel de agregación.

#### 4.5.11. Revisión de Mecanismos de Financiamiento de Procesos de Certificación

##### 4.5.11.1. Subsidios

Los subsidios a la certificación son ejecutados a través del Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (PECCL) y por las Becas de tercer año que resultan de los remanentes de las cuentas de las empresas no ocupados en el primer y segundo año de ejecución de la Franquicia Tributaria. El siguiente apartado analizará en forma conjunta ambos instrumentos de financiamiento, dada la similitud de su ejecución y dificultades levantadas.

En términos del análisis de ambos mecanismos de financiamiento, los entrevistados señalan que están desfocalizados porque los subsidios se entregan mayoritariamente a grandes empresas, en circunstancia que debiesen estar orientados a empresas de menor tamaño (micro y pequeñas empresas) o a población cesante. La desfocalización responde, en la voz de los entrevistados, al modelo de negocios de los Centros (para más información ver apartado siguiente), los que requieren realizar los procesos de evaluación sobre un número importante de trabajadores utilizando las instalaciones de las mismas empresas, de modo de introducir las economías de escala necesaria para que el negocio sea rentable.

*Al centro le conviene obtener economías de escala, y si se adjudicó 200 cupos ¿qué es más fácil y barato para el centro? Ir a una empresa y ofrecer los 200 cupos, y por lo tanto tiene a las 200 personas en el mismo lugar y no tuvo que hacer un esfuerzo muy grande de venta y de despliegue. Pero la lógica del sistema era que esos 200 cupos beneficiaran a trabajadores que no fueran de una gran empresa, porque la empresa podría haber utilizado la Franquicia Tributaria. CHILEVALORA*

Según los entrevistados, lo anterior responde a falencias estructurales del Estado en el diseño de políticas de empleo, donde se desarrollan teóricamente programas que asumen la existencia de una demanda que finalmente no existe, lo cual, permite a los operadores (Centros) capturar los recursos, y utilizarlos en base a sus necesidades y posibilidades. Al respecto, se plantea que este tipo de programas adolece de un adecuado esquema de incentivos, al diseñarse sin conocer en forma acabada cómo opera el mercado, en

este caso, de Centros de Evaluación, ni tampoco la demanda potencial de trabajadores o empresas de menor tamaño que existe.

*Se inventó un subsidio directo a las demandas de las personas, ese subsidio terminó siendo capturado absolutamente por los operadores (...) entonces hay algo en este sistema tan desregulado, que hace que hagamos políticas públicas con un diseño súper teórico, y va haber una demanda activa y vamos a ver un mercado, eso no va a ocurrir, no ha ocurrido en ninguno de los subsidios de las personas, entonces me pregunto porque tendría que ocurrir en certificación, entonces ahí hay un algo, que no tiene que ver con financiamiento, tiene que ver con un diseño de incentivo, mal puesto o muy teórico, en fin. SENCE*

La desfocalización de estos instrumentos implica que se excluyen segmentos más vulnerables que efectivamente necesitan de los subsidios para acceder a procesos de certificación, los que constituyen una herramienta fundamental para ejercer su trabajo como son los instaladores de gas y electricidad.

*Los instaladores eléctricos son personas humildes, son independientes. Ellos sí necesitan que los ayuden con becas, que los apalanquen, porque ahí sí hay emprendimiento, ahí va a haber valor, ahí hay una inyección directa a la persona, y no a la empresa. CECCL*

Sin embargo, algunos entrevistados plantean que esta desfocalización responde a una estrategia que ha tenido ChileValora y SENCE para incorporar a grandes empresas al Sistema, para que éstas generen un efecto de demostración sobre el resto, con el propósito de masificar el Sistema, al tiempo que también considera el valor que conlleva el certificado ante trabajadores de bajos niveles de remuneración. Sin embargo, esta estrategia –caso que existiera- se observa cuestionada por gran parte de los entrevistados, en tanto arguyen implica una potencial amenaza al valor del certificado y del Sistema (ver apartado anterior).

*Hay una diferencia en términos de financiamiento que a través del Sistema de Becas o con el Programa de Certificación de Competencias Laborales hay un pago completo del proceso certificación, por lo tanto, el empleador o la empresa, no desembolsa nada, por lo tanto, tienes un incentivo que obviamente facilita el proceso, porque si yo no tengo que pagar nada como empleador o como empresario, es un beneficio que va obviamente al trabajador, pero indirectamente a la empresa. Pero sin desembolsar ningún recurso. SENCE*

Los entrevistados plantean que, en la base, existe una mala estrategia de canalización de los recursos, ampliando el problema de desfocalización hacia la incorporación de sectores que no necesariamente requieren de la certificación.

*Ahí creemos nosotros que tiene que haber una estrategia de mejor canalización de los recursos, distribuidos de otra manera, más que como se está haciendo ahora, donde primero están asignados a distintos sectores, sectores que no lo necesitan, y recursos también que son insuficientes absolutamente para ejecutar los procesos que se requieran ejecutar para poder evaluar por competencias. CECCL*

### Aspectos Operativos

A nivel operativo, se aprecia que los subsidios son ejecutados mediante licitaciones públicas realizadas por SENCE en el caso del Programa de Certificación, y por los OTIC en el caso de las becas de tercer año, donde los Centros de Evaluación postulan para financiar bolsas de UCL que se distribuyen en base a la atención de cupos para la evaluación de perfiles determinados, lo cual introduce cierta flexibilidad en la ejecución de los cupos, lo cual es bien evaluado por parte de los actores.

*Y en la administración anterior se licitaba por macrozona y otra figura que también le sirve a los Centros que nosotros logramos entenderla y que SENCE la aplicó y que la crearon en la administración anterior: eran las bolsas de UCL. Entonces en el fondo el turismo si seguimos con gastronomía, ya no licito 100 cupos, se licitan 300 UCL, porque eso le permite al Centro no casarse, entonces yo voy a tu hotel, después de 8 meses y tú me dijiste mucama, “pero sabes que hoy quiero certificar a la cocinera”. Si yo no tengo ese perfil por alcance lo puedo mover como bolsa, porque antes estabas como amarrado. CHILEVALORA*

El levantamiento de demanda, canalizada a través de las Direcciones Regionales de SENCE y de los gremios, introduce en la voz de los entrevistados, dificultades en ambos mecanismos de financiamiento, especialmente cuando son las asociaciones gremiales quienes levantan dicha demanda. Los actores señalan que cuando los Centros de Evaluación asociados a los gremios no se adjudican las licitaciones, éstos no entregan la demanda levantada en forma pormenorizada (con nombre de empresas y trabajadores) puesto que esto es voluntario y porque no tienen incentivos para ello. Lo cual, genera retrasos en la ejecución de los subsidios ya que se debe levantar la demanda específica a ser atendida nuevamente.

*Yo tengo un organismo sectorial liderado por un gremio, ese gremio tiene un Centro certificador. Yo voy al gremio como organismo sectorial: levántame demanda. OK. Firma con dirigentes sindicales, que eso no les cuesta, y tengo la demanda -golpea mesa- y tengo la demanda, OK licito. SENCE licita la demanda, no se la adjudica ese Centro, nosotros hacemos dos procesos de levantamiento. Uno como pre-demanda, que es como el genérico: ¿cuántos perfiles?, ¿cuántos cupos? Y el otro es como el doble clic, el que en el fondo qué empresas son. Qué es lo que supuestamente uno le tiene que entregar al Centro que se adjudicó esos cupos: ustedes no me salgan a buscar gente, aquí están. Pero si no se lo adjudica el Centro del Organismo Sectorial, del gremio, y le dices pásame la demanda - jno!, ¿estás loca? CHILEVALORA*

Estos retrasos generan dificultades en los Centros para cumplir con la ejecución de las bolsas de UCL adjudicadas, frente a lo cual se plantea que desde el 2017 SENCE comenzó a cobrar multas o ejecutar las boletas de garantía por los bajos niveles de ejecución, lo cual como ya se analizó no necesariamente está en el ámbito de responsabilidad del Centro.

Otras de las dificultades vinculadas al levantamiento de demanda, dice relación con que a ésta le falta direccionamiento y foco, especialmente en el caso de las Becas de tercer año, generando una atomización de iniciativas de certificación en diversos sectores que limitan la potencia de la intervención. Se señala que cuando la demanda proviene de trabajadores organizados, se generan intervenciones más relevantes.

*En el caso de las becas que es interesante porque hay un requirente que puede ser un gremio, un municipio, un sindicato cualquier persona jurídica sin fines de lucro, el problema es que le falta foco. Yo creo que si eso tú lo orientaras... pero como hoy cualquiera se acerca al director de SENCE y le dice “adjudíqueme tantas becas para el fondo E...” es muy espontáneo, no tiene ningún foco. Si nosotros pudiéramos decir “mira se van a licitar a través de 4 OTIC becas laborales para certificar trabajadores en tales y tales rubros o regiones”, se intenciona. Pero hoy día es como una lluvia. Entonces ¿cuándo funciona?, cuando se organizan las manipuladoras de alimento y ellas gestionan becas para... ahí tú dices ahí hay una cuestión potente. CHILEVALORA*

Se plantea que los tiempos de ejecución de los subsidios son más largos que los procesos financiados con Franquicia Tributaria, lo cual no sólo se refiere al período de evaluación, que en el caso del PECCL y de las Becas de tercer año corresponde a 6 meses y en el caso de la Franquicia sólo a 2, sino que también al período que transcurre entre la idea de licitar y el comienzo de la ejecución de los procesos de evaluación asociados a las bolsas de UCL. Según los entrevistados, esto último obedece a un “cuello de botella”

generado por los trámites administrativos que involucran la preparación y la ejecución de los procesos licitatorios por parte de SENCE.

*El cuello de botella es jurídico. SENCE informa, nos avisa a nosotros. Nos ponemos de acuerdo. Lo primero que licitamos como región es subsector macro, así tantos cupos por subsector. Sin perfiles. Porque tienes un periodo de licitación que dura 3 meses, porque jurídico, las mismas bases todos los años y todo. Luego tienes un proceso de evaluación, de adjudicación de la licitación de 2 meses y en la firma de contrato, tienes 4 meses. ¿O sea tienes un año como para recién empezar a levantar el proceso? Entonces eso ha implicado que los centros tengan que trabajar a presión porque SENCE igual cierra contrato el 31 de diciembre o el 15 de dic.*  
CHILEVALORA

De acuerdo a los entrevistados, la duración mayor de los procesos de evaluación y certificación de los subsidios en comparación a la Franquicia, responde al sistema de rendición diseñado para tales efectos, donde los Centros deben juntar un 30% del total de evaluaciones (expresadas en UCL) para rendir, lo cual genera importantes retrasos en la entrega de los certificados a las empresas y trabajadores con la consecuente pérdida de valor del certificado ante las empresas, situación que es refrendada en el estudio de casos realizado por la Consultora Guernica.

*El de franquicia dura 2 meses y el otro puede durar hasta 6 meses, Pero esas personas ¿por qué se van a demorar 6 meses? Porque te adjudicaste una bolsa completa, y de acuerdo al sistema de pago de SENCE tú tienes que ir rindiendo, tienes periodo de rendición que creo que es al 30%. Entonces tienes que esperar a ejecutar ese 30%. Entonces vas con una empresa que tiene 100, probablemente la rendición sea, no sé las 250, tienes que esperar a completarlas por lo tanto el primero que se evaluó tienen que esperar hasta que llegues al último. Porque tu contrato es por UCL, no por persona. Es por volumen. Si tuviste la suerte de completarlo rápido rindes eso.*  
CHILEVALORA

Respecto a las Becas de tercer año, los actores plantean que la distribución de los recursos entre capacitación y certificación se basa en una decisión de SENCE, la cual es discrecional, responde a consideraciones políticas y no técnicas, y no necesariamente se alinea a los requerimientos de ChileValora.

Otra dificultad levantada en relación a las Becas, es que los Centros vinculados a un OTIC no pueden acceder a éstas para realizar procesos de evaluación y certificación en empresas adheridas a dicho OTIC. Esto genera dos dificultades, primero, empresas de un sector no pueden certificar a sus trabajadores mediante Centros de su sector, el cual debiese ser el más idóneo para realizar estos procesos y el que más valor le aporta al certificado. La segunda, es que los Centros y también el personal de las empresas, no siempre conocen esta vinculación, por lo que ha ocurrido que se realizan evaluaciones y certificaciones que no han podido ser pagadas por los OTIC. De acuerdo a los entrevistados, un mecanismo que se usa para superar esta inhabilidad, es que los OTIC se cruzan con otra y atiende a población de otro sector.

*Las becas laborales... Hay dentro de las bases, hay algo que establece que los fondos no pueden ir en beneficio de trabajadores que estén adheridos a esas OTIC, y nos ha pasado un par de proyectos es que vamos a una empresa, y a veces la OTIC no tienen idea que son clientes de ellos, y nosotros menos vamos a saber si son clientes de ellos. Entonces nos ha pasado que estamos desarrollado proyecto, estamos en terreno, lo terminamos. Y llega la OTIC y nos dice, oye sabes que ellos son clientes de nosotros, no se pueden evaluar no te vamos a pagar. CEECL*

Por último, los OTIC consultadas plantean mayores dificultades para ejecutar las Becas de certificación que las de capacitación, por lo que prefieren ejecutar las Becas en capacitación puesto que, señalan, existe un bajo interés de las empresas por certificar y porque hay perfiles que a ningún Centro le interesa certificar

en consideración a su nivel de dificultad, requerimiento de infraestructura o porque corresponden a perfiles compuestos por una o dos UCL, lo cual no resulta rentable para los Centros.

*Ahora, yo licito, un centro se lo gana, y alguien tiene que conseguir la población para que pase. Eso no funciona. No hay muchos interesados, me quedan siempre vacantes. Tengo mucha mayor utilización de plata de becas de oficio, de capacitación. (...) Dos motivos por los cuales nos quedan vacantes: el primero, porque hay perfiles a los que ningún centro acreditador postula, y el segundo, una vez que postulan, a veces no consiguen llenar las vacantes con la población. OTIC*

#### 4.5.11.2. Franquicia Tributaria

No obstante se reconoce entre los actores un aumento paulatino del uso de la Franquicia Tributaria (FT) entre las empresas para financiar los procesos de evaluación y certificación<sup>33</sup>, de acuerdo a los entrevistados, la Franquicia ha sido un mecanismo marginal de financiamiento que desde el año 2014 cubre sólo al 10,5% de los procesos<sup>34</sup>, en circunstancia que constituye el único mecanismo de financiamiento permanente e institucionalizado orientado al segmento de trabajadores ocupados en empresas, que corresponde a una de las principales poblaciones que debiese demandar las certificaciones. Como ya fue analizado, los actores plantean que una de las causas de este bajo uso es el desconocimiento y el bajo valor que las empresas le dan a los procesos de evaluación y certificación (expresado en una baja disposición a pagar), sin embargo, también se levantan otras causas vinculadas al diseño y ejecución del instrumento de FT, las cuales serán analizadas en el presente apartado.

En primer lugar, aunque se reconoce la necesidad y pertinencia de que el Estado incentive el desarrollo del capital humano a través de la capacitación y certificación, existen fuertes críticas respecto a la focalización, operación y resultados de la Franquicia, los cuales exceden el ámbito de la certificación.

*Yo tengo la impresión de que no están conversando mucho todas esas iniciativas, lo que hay es un juicio, que ha sido histórico, respecto al funcionamiento de la Franquicia como mecanismo, no de financiamiento, si no de incentivo al desarrollo de buenas habilidades y competencias. Nadie discute, creo yo, que haya que financiarlo o cofinanciarlo por algún mecanismo que implique recursos públicos. SENCE*

Al respecto, un elemento relevado es que la Franquicia es usada por las grandes empresas, donde el 1% de la planilla de remuneraciones es relevante, y no es un instrumento que sea utilizado por las empresas de menor tamaño, lo cual obedece a que no constituye un financiamiento relevante para este tipo de empresas, las que tienen, en general, un menor desarrollo de la gestión del recurso humano y problemas de flujo de caja, por lo que presentan un menor consumo de capacitación y certificación. Esto implica que la Franquicia es un instrumento regresivo que financia principalmente a grandes empresas.

*Ahora, eso te sirve para la gran empresa que es la que tiene una Franquicia Tributaria interesante, no te sirve para la micro la pequeña y una parte de la mediana empresa, por lo tanto, o se modifica el mecanismo para que éstas puedan utilizar la Franquicia o se crea otro instrumento, porque esas empresas sí que no tienen ningún incentivo para capacitar y menos para certificar, porque con la Franquicia no logran nada. O asumimos que ese es un mecanismo que le sirve a las grandes empresas o modificamos el mecanismo para que efectivamente lo pueda usar la gran masa de empresas. CHILEVALORA*

<sup>33</sup> Cabe destacar que, en términos de número de certificaciones, la Franquicia Tributaria tuvo un alza significativa entre los años 2014 al 2015, para luego declinar hasta el año 2017 cuando sólo se financiaron mediante este mecanismo 802 procesos de evaluación y certificación.

<sup>34</sup> Lo que se condice con la información levantada en el análisis cuantitativo.



Lo anterior es especialmente preocupante cuando se observa la desfocalización de los Subsidios (Becas y Programa de Certificación) hacia empresas grandes, denotando un bajo nivel de financiamiento privado en el Sistema.

*En certificación de competencias laborales efectivamente se da esto de que las empresas prefieren que sea a través del beneficio de las becas, de hecho, a veces escriben correos donde "oye nos podrán ver el tema por becas". Y finalmente lo que hemos tratado de hacer es incentivar de que "nosotros vamos a dar un cupo de beca, pero también usen la Franquicia". SENCE*

Sin embargo, la baja utilización de la Franquicia para financiar procesos de capacitación y certificación que fortalezcan el desarrollo del capital humano también afecta a las grandes empresas, quienes a través del mecanismo de intermediación de los OTIC gastan un bajo porcentaje de sus fondos en su propios trabajadores o en trabajadores de empresas vinculadas como subcontratistas (recursos de primer y segundo año respectivamente), quedando un porcentaje relevante de recursos como excedentes de tercer año, los cuales son destinados a las Becas que fue analizado en el apartado anterior.

Además, los entrevistados señalan que la Franquicia, desde su diseño, no incentiva que los recursos públicos sean invertidos en capacitaciones pertinentes de buena calidad que aporten efectivamente al desarrollo del recurso humano y a la productividad de las empresas, en tanto genera un mercado desregulado de OTEC. En este plano, se señala que la articulación de la capacitación con la certificación constituye una oportunidad para mejorar la calidad y la pertinencia de las capacitaciones, en tanto permitiría alinear el comportamiento de las empresas al propósito de la política pública, por ejemplo, si se incorporaran restricciones al pago en función de esta articulación.

*Entonces si tú concibes la capacitación asociado, por ejemplo, al aumento de cualificación de tus trabajadores en el tiempo y eso es lo que el Estado te exige para utilizar el descuento tributario, cambia completamente la conversación. CHILEVALORA*

En este marco, un segundo elemento relevado por los entrevistados que explica el bajo uso de la Franquicia Tributaria, es la competencia desleal que se da a nivel normativo, dadas las exigencias diferenciadas para los procesos de certificación y capacitación contempladas en la Ley. Sin embargo, las dificultades normativas no sólo se remiten a esta competencia desleal, sino que se plantea que el diseño de la Franquicia no intenciona la articulación entre la certificación y la capacitación (detección y cierre de brechas), lo cual es visto como imposible a nivel operativo con el actual marco regulatorio.

*Y es lo mismo con las becas excedentes OTIC y lo de franquicia tributaria. Es una competencia absolutamente desleal cómo está legalmente, porque tú, y esto no son cosas aisladas de toda la conversación que hemos tenido, eso también es importante mirarlo. No hay una articulación capacitación-cierre de brecha. O sea, evalúo, cierro la brecha, certifico, y soy consciente de que tengo una persona más competente. No puedes financiar eso, ni con franquicias tributarias. Es un enredo, es imposible. CHILEVALORA*

Uno de los elementos sobre el que se funda el juicio relativo a competencia desleal son los tramos de cofinanciamiento definidos en base a la remuneración de los trabajadores, donde para la capacitación se define un tramo al que le corresponde el 100% de financiamiento estatal, en circunstancia que para la certificación siempre debe haber cofinanciamiento partiendo con un 10% de apalancamiento privado, el cual varía según el salario de los trabajadores. En la voz de los entrevistados, esto implica que las empresas están más proclives a gastar su FT en capacitación que en certificación.

*Entonces de repente aparece un nuevo sistema que no tiene, porque por ley dice que a lo menos el 10% tienen que financiarlo es de copago si o si, y ahí hay una trampa, que no están en*

*igualdad de condiciones, uno y el otro y los dos utilizan la misma fuente. Entonces en esta ocupo el 100 y en esta ocupo el 90, bueno ese es un aspecto, pero no creo que sea el principal, te lo digo muy derechamente. CECCL*

En esta línea, se plantea además que, en el caso de la capacitación, el cofinanciamiento privado puede ser desembolsado sólo por el empleador, en tanto en la certificación éste también puede recaer sobre el trabajador, lo cual implica quebrar una práctica histórica.

*Supuestamente el cofinanciamiento en la capacitación, solamente lo puede pagar el empleador, y en la certificación lo puede pagar también el trabajador... que es muy raro. Entonces es muy utópico lo que se pensó en esta ley, llevas ¿cuánto? 40 años sin pedirle plata al trabajador para que se capacite y ahora ¿le quieres pedir para que se certifique? Entramos a un mundo que ya tenía una práctica, una cultura. CHILEVALORA*

De acuerdo a los entrevistados, esto porque la Ley que creó ChileValora no incorporó un porcentaje adicional de Franquicia para financiar la certificación, sino que redistribuyó el mismo 1% que estaba destinado originalmente sólo a capacitación. En este ámbito, los planteamientos señalan que se podría haber diseñado un mecanismo que fomentara la articulación entre capacitación y certificación, incentivándola a través de un porcentaje adicional de Franquicia.

*Se puede financiar con franquicia tributaria la evaluación y certificación, la dejo compitiendo con la capacitación, pero no en igual de condición, es porque es el mismo porcentaje. O sea, no es que la ley dijo la empresa tiene un 1% que puede descontar para capacitación y otro 1% para certificación, no. Es el mismo 1% para ambas cosas. Por lo tanto, la empresa tiene que decidir en qué gasta su plata. Si la gasta en capacitación o la gasta en certificación. Y resulta que gastarla en certificación no le conviene. CHILEVALORA*

Otros de los elementos considerados como una competencia desleal, es el porcentaje que los OTIC descuentan por concepto de la intermediación que realizan, el cual tiene un tope de 15% para el caso de la capacitación y de 5% para la certificación. Situación que es relevante, en la medida que es la OTIC la que en la práctica se encarga de gestionar los recursos, teniendo de esta forma los incentivos económicos para encauzar los recursos de la Franquicia hacia capacitación y no para certificación.

*Hablamos derechamente de la Franquicia, compite con las comisiones que la OTIC tiene para vender el proceso de certificación, y bueno si yo tengo una OTIC que tiene recursos de las grandes empresas, fundamentalmente para movilizarnos en función de la capacitación y la capacitación le paga más, por la administración de esos recursos, hay un problema de modelo, modelo de desincentivo para la certificación. CHILEVALORA*

En este ámbito, hay opiniones que señalan que los topes por concepto de intermediación constituyen un mito, en la medida que las empresas negocian con los OTIC el porcentaje de intermediación, situación que también es vista como regresiva en tanto las grandes empresas obtienen porcentajes menores por concepto de intermediación que las empresas de menor tamaño.

*No, si no llegan jamás (al tope de intermediación), porque van negociando. Entonces con una un 10%, otra puede llegar a 5%. Y esas negociaciones son bien regresivas en general. Las grandes empresas, muy poco. El 15% es un mito. CHILEVALORA*

Aunque los OTIC reconocen tener más incentivos para destinar los recursos de primer año de la Franquicia para capacitación y no para certificación, señalan que algunas utilizan mecanismos para acceder a los porcentajes de intermediación correspondientes a la capacitación y financian los procesos de certificación con recursos del segundo año, donde la comisión ya fue cobrada por el total del aporte.

*Me conviene que hagas capacitaciones y no certificación (en el primer año). Entonces, ¿qué hacen los OTIC? Las hacen el 2do año, con las platas del 2do año de excedentes, porque ya te cobré la comisión. (...) Algunos centros de acreditación me han dicho que otras OTIC no hacen si es en cuenta de un 1er año. Dicen que solo con plata del 2do año. OTIC*

Otro de los elementos considerados como una competencia desleal, es que para el caso de la certificación los OTIC no pueden destinar más de un 15% del aporte a un solo Centro de Evaluación, limitación que no está presente en la capacitación, en circunstancia que esta restricción se basa en la necesidad de limitar la integración vertical que se puede dar entre los OTIC, quienes disponen de la mayoría de los recursos de la FT, y sus OTEC y Centros de Evaluación asociados.

*Se les limita el número de centros para los cuales pueden intermediar, no recuerdo la cifra pero creo que no pueden intermediar más del 15% del monto global con un mismo Centro. Entonces todas estas cosas generan limitaciones, estas maneras en mercados tan pequeños, tan concentrados, lo que generan son dificultades. Lo que nos pasa con estas limitaciones tan draconianas es que promueven las malas prácticas. CHILEVALORA*

Los entrevistados consideran que esta competencia desleal se puede resolver incorporando incentivos adicionales tendientes a articular capacitación y certificación, o equiparando las condiciones entre ambos sistemas para que efectivamente no existan incentivos que desestimen el uso de FT en procesos de certificación.

*Ahora la competencia entre capacitación y certificación, se puede resolver poniendo un incentivo adicional. O aumentando del 1 al 2 que ya no sea el 1% de la planilla, sino que sea el 2%, o premiando a la empresa que capacita y certifica dando un 1,5%. Tú puedes poner incentivos para que la empresa quiera, efectivamente capacitar y certificar. Hoy día no tienen ninguno. Entonces o equiparamos las condiciones o creamos incentivos para que se puedan usar en ambos sentidos. CHILEVALORA*

No obstante, muchas de las opiniones señalan que no se debe necesariamente igualar las condiciones de certificación a las de capacitación, sino al revés, particularmente en lo referente a los topes de cofinanciamiento en base a los tramos de remuneraciones en los que caen los trabajadores. Esto por la relevancia que se le otorga al cofinanciamiento privado como una medida que tensiona la entrega de servicios de mayor calidad y pertinencia. Incluso, algunas OTIC plantean que se debe aumentar el cofinanciamiento de las empresas para certificación y capacitación, en la medida que éste incorporaría a las empresas como un actor que permitiría controlar que el gasto mediante Franquicia, además de ser relevante para las empresas, sea efectivo.

*Yo creo que hay que bajar los costos del Estado en el gasto de certificación y capacitación. El coste empresa tiene que ser más alto. No sacan nada haciendo que SENCE tenga un centro controlando todo. Nosotros teníamos una forma que entre Pascua y Año Nuevo le pedíamos a todas las OTEC que nos mandaran el libro de clases. Tú sabes que la mitad de los cursos desaparecían. OTIC*

Sin embargo, hay algunas opiniones divergentes que no consideran que sea el diseño de la FT o los incentivos de los OTIC lo que explica el bajo uso de la Franquicia para certificación. Esto en base al gran volumen de ingresos de que éstas disponen, la autonomía que tienen para gestionarlos y su misión, la cual es intermediar y expresar la demanda de las empresas. En este ámbito, se plantea que no se ha logrado resolver las dificultades de los OTIC en el ámbito de la capacitación, lo cual constituye una barrera para solucionar las dificultades vinculadas a la certificación.

*Los OTIC hoy día tienen tal autonomía respecto a los recursos, manejan tantos recursos, que no tendrían por qué competir con nada, si están expresando las demandas de las empresas, uno debiera suponer que, lo que están demandando los OTIC en nombre de sus empresas asociadas, es lo que es, es lo que debiese ser, claro porque no hemos intervenido en eso e incluso cuando tú dices mira hay capacitaciones, tan irrelevantes de 5 horas, de 6 horas, de 7 horas, pero hay empresas que las demandan. SENCE*

En este marco, hay posturas que ven que la Franquicia Tributaria constituye un instrumento que aporta al financiamiento de diversos productos, que obedecen a fines distintos entre sí, y que corresponde un mecanismo de financiamiento que entrega un descuento, el cual como mecanismo es relevante y adecuado para las empresas.

*O sea, acá tendemos mucho a decir que la franquicia para certificación y capacitación es desleal. O sea, no necesariamente, o sea, efectivamente la certificación tiene una finalidad distinta a la capacitación y me parece que uno tiene que revertir eso y pensar que lo que tenemos es un descuento, una especie de bono de la certificación. Y yo creo que franquicia es un tremendo recurso. Y para el financiamiento de la certificación, efectivamente no me parece terrible, para nada. CHILEVALORA*

Más allá de la competencia desleal que a nivel de diseño se da para el uso de la FT en capacitación y certificación, los actores consultados vislumbran que tanto los tramos de cofinanciamiento, como el valor proceso, establecidos ambos en forma homogénea para todas las empresas independiente del sector o región a la que pertenezcan, genera que la Franquicia constituya un incentivo muy marginal para los sectores que ocupan trabajadores con altos niveles salariales y que requieren procesos de evaluación y certificación de alto costo, como lo es la Minería.

*El tema es que en sector minería y de los tramos siempre ha sido un problema tanto en certificación como en capacitación, porque son rentas que van por sobre el promedio del país, entonces efectivamente el tema de los tramos les afecta. Porque en general lo que los subsidia el Estado es muy bajo respecto de la inversión que deben hacer. Entonces si no los incentiva a ese sector productivo en general. Pero si creo que se podría evaluar en un futuro una forma de que el valor de UCL se ajustara a ciertos factores. SENCE*

Por último, se observan sectores empresariales que han optado por armar sistemas de certificación propios y paralelos a CHILEVALORA (levantamiento de estándares y certificación).

*Ellos no han querido participar, yo tengo entendido que se intentó generar un OSCL, pero finalmente la CORMA tiene todas las empresas o gran parte de las empresas y no quieren ser partícipes o no querían ser partícipes del sistema en un principio. Y en el fondo, ¿El sector hace todo finalmente de forma privada? Claro, porque lo que ellos dicen que, si necesitan certificar las competencias laborales de sus trabajadores, para ver si efectivamente la capacitación realizó la transferencia del puesto de trabajo o si de verdad las personas tienen la adecuada salud para enfrentar trabajos en laderas, en pendientes o condiciones específicas. Y lo que menciona es que el sistema de certificación que tiene CHILEVALORA no se adecua a las necesidades que tienen ellos como sector. Entiendo que también se lo han manifestado a CHILEVALORA. SENCE*

### Valor Proceso

Otro de los elementos de diseño de la Franquicia que explica el comportamiento de los actores en el mercado dice relación con el Valor Proceso, el cual corresponde al monto sobre el cual se calcula el valor franquiciable por parte del Estado para financiar los procesos de capacitación y certificación.

A nivel consensual, los actores señalan como una dificultad el establecimiento de un mismo valor para procesos de evaluación y certificación que implican distintos niveles de complejidad, riesgo, región y costo, lo cual es visto como inadecuado en la medida que deja a regiones, sectores y perfiles con niveles de financiamiento público muy bajo, desincentivando la certificación.

*A ver, el valor proceso no debiera ser único, debiera haber un valor diferenciado por, por ejemplo, complejidad el perfil, dificultad del proceso de certificación. Osea hay criterios que debieran permitirnos poner un valor proceso diferenciado, no puede ser lo mismo pagar, franquiciar la certificación de una mucama que de un operador de tronadura en la industria minera.*  
CHILEVALORA

Además, se establece que el Valor Proceso no se condice con el costo de los procesos de evaluación y certificación, lo cual implica que en el mercado se den precios donde el aporte del Estado es marginal, lo cual sumado a la alta burocracia asociada al pago de la FT (por UCL y empresa) genera que un contingente de empresas no la utilice, puesto que perciben como poco rentable su uso.

*Yo te decía que es una minera, que nosotros evaluamos el año pasado, o el antepasado, una minera privada, ocupó Franquicia. Pero, como los rangos van bajando, finalmente lo que se pudo franquiciar era algo así como el 10%. Y, a cambio de eso, nosotros teníamos que facturar por cada UCL, y eran como 60. Y, además de eso, la minera tuvo que acomodarse a los horarios del director regional del SENCE para hacer la ceremonia de certificación, cosa que lo encontraba inaudito. Y, además, los que fueron financiados con ese 10%, que no fueron todos, tenían que llevar el logo SENCE en el diploma, versus los que no habían sido financiados que no tenían que llevar el logo SENCE, por lo tanto, se produjo un enredo gigante, y al final dijeron "nunca más franquicia tributaria", porque para lo que apalanca, y todo el show administrativo que tuvimos que hacer, no vale la pena por ningún lado. CECCL*

En este ámbito, los entrevistados señalan como una necesidad el aumentar el Valor Proceso y regular los costos para los Centros, en el entendido que hay algunos que establecen precios muy altos, no acordes a los costos en los que deben incurrir, lo cual es percibido como un problema de regulación de la Franquicia Tributaria.

*En el fondo, quizás podría ser como una alternativa o una sugerencia que se nivelaran los costos para los organismos, que no te pudieran cobrar tanto. Porque hay algunos que te cobran mucho por el nombre y prestigio que tienen. OTIC*

Por último, un elemento relevado por los Centros es que el financiamiento público, vinculado a la Franquicia y a los Subsidios, al que pueden acceder las empresas depende en forma lineal del número de UCL que tienen los perfiles en los que se certifican sus trabajadores, en circunstancia que la evaluación de un perfil tiene costos fijos relevantes independiente del número de UCL que tenga el perfil<sup>35</sup>. Esto genera que, desde un equilibrio económico, a los Centros no les conviene certificar perfiles compuestos por 2 UCL o menos, sino que, plantean, alcanzan a cubrir sus costos cuando los perfiles tienen 3 UCL y a partir de las 4 UCL comienza a obtener ganancias. En base a esto, es que plantean la necesidad de generar valores de proceso diferenciados en base al número de UCL que tengan los perfiles, aumentando el Valor Proceso de los perfiles con pocas UCL y disminuyendo el valor en los casos donde se evalúen más UCL.

<sup>35</sup> En el Gráfico 39 del Capítulo de Análisis Cuantitativo, se observa que la mayor concentración de certificaciones se realiza sobre perfiles de 3 a 5 UCL, existiendo casi nulas evaluaciones de perfiles con sólo 1 UCL y muy pocas con 2 UCL.

## Pre y Post Contrato

La Franquicia también financia a personas aún no contratadas o desvinculadas de las empresas, mediante las figuras del Pre y Post Contrato. En el caso del Pre Contrato, éste funciona como un apoyo del Estado para optimizar los procesos de contratación y en el Post Contrato para apoyar tanto a las empresas como a los trabajadores en los procesos de desvinculación o despido. Cabe destacar que el pre contrato es financiado 100% a través de la Franquicia Tributaria, en tanto el post contrato requiere un co pago por parte de la empresa y/o el trabajador de acuerdo al salario del mismo.

Respecto al uso del Pre Contrato, existen opiniones favorables en términos que su diseño se alinea a uno de los valores de la certificación, en términos de apoyar los procesos de inducción y selección de trabajadores al interior de las empresas, por lo que se percibe como deseable que se estimule su uso por parte de las empresas. Sin embargo, se reconoce que esto implica un mayor involucramiento por parte de los OTIC a nivel de gestión.

*El precontrato cuando se ha usado ha sido muy bueno. Pero eso requiere gestión de alguien y eso tienen que ser la OTIC, o sea nosotros no tenemos capacidad de gestionar proyectos en miles de empresas, pero la OTIC podría estar armando proyectos con empresas más grandes para certificar a trabajadores independientes, pero alguien tiene que contactar a los trabajadores. Entonces el precontrato es muy interesante, pero requiere gestión. Y ahí tienes que tener una OTIC. CHILEVALORA*

Sin embargo, existe confusión entre los actores del Sistema respecto de cuándo esta figura se puede usar. Algunos Centros reconocen que puede ser usado al igual que la certificación normal, sin embargo, dado el volumen de trabajadores que implica no les interesa usar el Pre Contrato, puesto que no se acomoda a su modelo de negocio (Ver apartado Modelo de Negocio de Centros).

*En capacitaciones, en el área de certificación no, no existe. Si se puede, no hemos dicho que no se puede, no lo hemos ocupado, pero si se puede, no es que no exista, si acuérdate que es un símil de lo que hicieron en la ley con la capacitación, por lo tanto, cambiaron los tramos, pusieron copago, pero en la práctica es lo mismo. (...) Como tenemos un volumen que es tanto en este momento, y que no están cesante, y si tenemos un mercado grande, la verdad que no es nuestra prioridad. CECCL*

Otros Centros, en cambio, creen que sólo se puede utilizar las figuras de Pre y Post Contrato con las cuentas de las empresas de segundo año, las que están orientadas a las becas por mandato, donde las empresas pueden financiar a través de su Franquicia la capacitación y certificación de trabajadores de otras empresas, las cuales pueden estar (subcontratistas) o no asociadas a ellas. Al respecto, los entrevistados señalan como ventaja que esta modalidad permite el 100% de financiamiento estatal.

*Bueno el precontrato son fondos de franquicia tributaria que han quedado como remanentes de otros años. Y ellos lo pueden utilizar... la idea del precontrato no es la idea utilizarlo directamente con sus trabajadores, sino que lo hace un tercero. (...) Esas ¿Son como las becas por mandato, franquicia de segundo año? Claro, son esos fondos, pero no tienen que ir directamente al trabajador de una empresa. Entonces cual es la gran ventaja de esto es que cubre el 100%, no existe este margen del copago. Cubre el 100% de la certificación. CECCL*

En esta materia, se observa confusión entre los entrevistados respecto a las posibilidades de uso y niveles de financiamiento que se puede dar en esta figura, lo cual implica la necesidad de capacitar en su uso no sólo a los Centros y a los OTIC, sino también a las empresas.

*Se podría utilizar un poco más, siempre y cuando hubiera demanda de gente que quiera hacer estos precontratos, porque, lo que hicimos con CCU fue que ChileValora tenía la gente, que eran los recicladores, para hacer precontratos de capacitación. Pero, de lo contrario, yo no visualizo que la empresa vaya a buscar. (...) Lo que pasa es que ahí puede haber desconocimiento. Porque, si yo pienso, si yo soy empresa, y digo que quiero formar un ascensorista, que a lo mejor no necesita mucha experiencia, y le puedo hacer un curso de ascensoristas en un mes, puedo hacer un precontrato vía franquicia tributaria para capacitación, y luego lo puedo certificar en lo que aprendió con esta modalidad de precontrato. Pero hoy día, creo yo, hay desconocimiento de parte de las empresas que se pueden usar ambas modalidades. Que se puede ocupar para capacitación y certificación de competencias laborales. OTIC*

Sin embargo, algunas OTIC consultadas plantean dificultades asociadas a temas operativos y al valor que para las empresas tienen los procesos de reclutamiento y selección de personal de baja calificación. Los tiempos que implican los procesos de evaluación y certificación son vistos como una dificultad para su implementación.

*Y habría que ver si tiene valor para las personas, porque se paran en un proceso de reclutamiento tan largo de plazos, para ser ascensorista. Porque se está proponiendo un plazo de 2 meses de reclutamiento finalmente. O sea, si yo lo que tu dijiste, lo que la persona te dice "si, podría ser que una persona capacite 1 mes, luego haga el proceso de certificación, y después se quede o no con la persona". Ahora, también está en la persona que la inviten a un programa como ese, y le encuentre valor a eso. Ya, perfecto. ¿El precontrato tiene que durar 2 meses? Máximo 60 días. ¿Pero puede ser menos? OTIC*

Respecto al Post Contrato, se consigna que constituye una figura menos conocida, utilizada sólo por empresas que tienen políticas de desvinculación, las cuales en su mayoría corresponden a grandes empresas, muchas veces, filiales de empresas extranjeras, las que fijan estándares de gestión y desarrollo de recursos humanos mucho más altos que las empresas chilenas (las que probablemente no tienen incentivos para utilizar los post contrato).

*Entonces yo no sé si las empresas tienen alguna exigencia... las empresas que lo hacen son las NESTLÉ, las empresas grandes, que fijan estándares muy por sobre los que tienen las empresas chilenas. Creo que el post contrato se utiliza poco porque no se incentiva mucho. Entonces no es la empresa con estándar internacional, es la empresa chilena, media, donde está el problema. CHILEVALORA*

Por último, respecto a la cuenta de segundo año, se plantea que existen propuestas para modificar su reglamento, lo que implica incorporar una cuenta de reparto para certificación que, al parecer, no existe en la actualidad, y equiparar los tramos de cofinanciamiento entre la capacitación y certificación.

*Para certificación en franquicia pueden ocupar el primer año y el segundo año. Solo que no existe la cuenta de reparto cuando esta intermediada por la OTIC. Y ¿por qué? Quedo así en la normativa. Y ¿qué se puede hacer? Modificar el reglamento. De hecho, está en una propuesta que nosotros le presentamos al ministro de modificación. / Nuestra propuesta no es solo modificar que exista una cuenta de reparto para certificación de competencia, sino que también se aumente el tramo y se equipare al tema de capacitación, o sea que llegue a las 25 UTM. SENCE*

#### 4.5.11.3. Otros Programas o Mecanismos Alternativos de Financiamiento

El siguiente apartado revisa en primer lugar, los programas o mecanismos actualmente existentes o que hayan sido usados para financiar iniciativas de certificación. En segundo lugar, se analizan las opiniones respecto de potenciales mecanismos que actualmente no están en operación.

##### Financiamiento para funcionarios públicos

Respecto al mecanismo de financiamiento establecido para los funcionarios públicos mediante recursos de la Ley de Presupuestos, se plantea que éste no genera un número de certificaciones que sea relevante y los intentos de utilizar este mecanismo, por ejemplo, en municipalidades, ha fracasado.

*La ley habla de los recursos de las instituciones públicas que tienen para capacitación y que puede ser destinado para certificación, en el fondo para el funcionario público. Y eso se pensó en un proyecto que en ese momento teníamos con los municipios, que ellos pudieran capacitar a sus funcionarios. Pero eso es otra historia, se politizó, aun no hay centros. No funcionó porque es para sus propios trabajadores. CHILEVALORA*

##### Certificación como parte de Programas Públicos

En los programas públicos, como el Programa Más Capaz, se incorporan procesos de capacitación y certificación, lo cual constituye una instancia que permite empaquetar la demanda por certificación para que los egresados sean atendidos por los Centros. Sin embargo, éstos plantean dificultades asociadas al bajo reclutamiento que han logrado en el marco de la ejecución del Más Capaz, en la medida que se presentaron problemas de contactabilidad (cambio de datos de contacto), de personas a las que no le interesó certificarse o estaban trabajando y no podían asistir a los Centros. Esto grafica las potenciales dificultades que enfrentarían programas orientados a certificar desempleados, en base a esquemas de empaquetamiento de demanda.

*En este caso se utilizan instalaciones arrendadas o propias para poder generar la simulación. Y la experiencia con el Más Capaz es buena cuando se desarrolla, pero tiene un nivel de reclutamiento súper bajo, no sé, ponle tú de un 15% de las personas de la nómina que se entrega viene. El otro porcentaje se pierde porque las nóminas no están bien actualizadas, las personas cambian sus celulares, y el otro porcentaje es porque no les interesa o están trabajando y no pueden venir. CECCL*

Además, ChileValora ha ejecutado iniciativas de certificación con CORFO en el marco de los Programas Estratégicos, los que han alcanzado coberturas muy bajas en materia de certificación.

*Si, entonces tratando de diversificar las fuentes de financiamiento, la gran apuesta fue CORFO, hace 4 años atrás cuando nacen los programas estratégicos. Entonces con Bitrán que conocía el sistema, no había que partir de cero, firmamos un convenio que en el fondo establecía que los programas estratégicos que tenía que definir brechas, en la brecha de capital humano, se alinearan con ChileValora, en el fondo que no partieran de cero, que trabajaran con la gobernanza tripartita. Tratar de evaluar y certificar e identificar brechas, entonces financiar. Pero no resultó bien. CHILEVALORA*

Los actores plantean que también se han realizado iniciativas de certificación con los Gobiernos Regionales mediante fondos del FNDR, sin embargo, éstas se insertan en los programas de subsidios de SENCE (PECCL o Becas), lo cual no aporta a la masificación de la certificación, e implican apoyar a Centros de Evaluación en las regiones.



*Y lo otro que hemos tratado de avanzar, es los gobiernos regionales tienen plata con los FNDR, se han certificado trabajadores, pero tienes que armar y apoyar a centros en las regiones. Entonces armar estos proyectos significa seguir sacando plata del raspado es estos subsidios del SENCE mas que seguir masificando. CHILEVALORA*

### Propuestas para fomentar la certificación

En este ámbito, los actores plantean como una posibilidad para ampliar la cobertura de ChileValora, el incentivar la incorporación de certificación para el cierre de brechas en el marco de programas públicos de capacitación. Esto requiere el establecimiento de alianzas entre los Centros y los OTEC (probablemente del Registro Especial SENCE) que disponen de infraestructura para realizar procesos de certificación.

*Por eso te digo que depende de la población objetivo, porque yo creo que una revisión de los programas del estado, que capacitan a poblaciones vulnerables deberían cerrarse con certificación. Pero haciéndose cargo del cierre de brecha, que es la gran deuda que tiene este sistema, para todo, independiente del mecanismo de financiamiento, no hay plata para el cierre de brecha, no está considerado. CHILEVALORA*

Más allá del rol potencial que le cabe a los Servicios Públicos para incorporar procesos de certificación a los programas de capacitación, en un esquema articulado de cierre de brecha, los entrevistados señalan como un mecanismo que impacta en el aumento de las certificaciones corresponde a las regulaciones o requisitos que los Servicios Públicos establecen en sus programas, tomando como ejemplo los casos de la JUNAEB y MINVU en los ámbitos de alimentación y vivienda respectivamente, donde se exigen porcentajes de trabajadores certificados para la prestación de sus servicios. En este marco, se plantea que se debiese estudiar la ampliación de estas exigencias a otros programas del Estado, según corresponda.

*Los servicios públicos están reconociendo la evaluación y certificación como condición para la prestación de algunos beneficios, o sea, por decir algo, la JUNAEB cada vez que licita el servicio de alimentación escolar, está poniendo en las Bases que un porcentaje del personal de las empresas que postulan tiene que estar evaluados y certificados en el marco del sistema. El MINVU que tiene toda la regulación de ascensores, rampas y escaleras mecánicas, puso dentro de un reglamento que de aquí al 2020 un cierto porcentaje de las empresas contratistas que instalen y mantienen ascensores y escaleras etc. tienen que tener un porcentaje de sus trabajadores certificados. CHILEVALORA*

Además, los entrevistados señalan que el Estado debe generar un mecanismo de financiamiento orientado hacia cesantes, personas con discapacidad, mujeres o jóvenes inactivos, donde, por ejemplo, la certificación debiese estar ligada a la Ley de Inclusión. En esta línea, se plantea incorporar la certificación como uno de los beneficios que podrían optar los cesantes a través del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía, esto en el marco de acciones articuladas con capacitación que permita fortalecer o reconvertir a los cesantes, para que éstos aumenten sus posibilidades de encontrar empleo.

*Si o si, el 5% del seguro de cesantía, yo creo que ahí hay un pecado capital y tengo la impresión que eso es porque al momento de sacar el libre uso del seguro de cesantía este sistema no existía. Entonces la verdad es que es tan sencillo como poner "certificación". Porque hay mucha gente que consulta que es cesante y que ve en el mecanismo para acreditar que tiene las competencias y si eso lo puedes hacer con cargo de 5%... CHILEVALORA*

Sin embargo, se señalan dificultades para operativizar una oferta articulada de capacitación y certificación establecida en todo el país que esté disponible cuando los cesantes, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de pequeñas empresas, entre otros, requieran de dichos procesos. Esto dada las dificultades

para empaquetar la demanda de certificación y capacitación, en un contexto donde no existen perfiles levantados en todos los sectores, no hay Centros en todas las regiones y porque el modelo de negocios de los Centros no se orienta hacia la atención de desocupados (requerimientos de economías de escala e infraestructura).

*Hoy día hay un curso estándar base, que no tiene que ver con formación en habilidades más bien tiene que ver con cosas transversales, que está asociado al seguro, cuando se creó el seguro se pensó en eso, en vincular la obtención del seguro con capacitaciones, eso no se llegó a término, porque era muy complejo como iba a ser, en el fondo es la tensión del sujeto que tenía que tener una cobertura en todo el país, para que le dijeran mire usted tiene este catálogo de cursos a los que puede ir, si no va no le doy el seguro, en fin, vincularlo como existen en los sistemas europeos no hay esa plataforma de servicio, no hay esa integración territorial con toda esta información en todo el país. SENCE*

Sin embargo, se señalan dificultades para operativizar una oferta articulada de capacitación y certificación establecida en todo el país que esté disponible cuando los cesantes, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de pequeñas empresas, entre otros, requieran de dichos procesos. Esto dada las dificultades para empaquetar la demanda de certificación y capacitación, en un contexto donde no existen perfiles levantados en todos los sectores, no hay Centros en todas las regiones y porque el modelo de negocios de los Centros no se orienta hacia la atención de desocupados (requerimientos de economías de escala e infraestructura).

*Hoy día hay un curso estándar base, que no tiene que ver con formación en habilidades más bien tiene que ver con cosas transversales, que está asociado al seguro, cuando se creó el seguro se pensó en eso, en vincular la obtención del seguro con capacitaciones, eso no se llegó a término, porque era muy complejo como iba a ser, en el fondo es la tensión del sujeto que tenía que tener una cobertura en todo el país, para que le dijeran mire usted tiene este catálogo de cursos a los que puede ir, si no va no le doy el seguro, en fin, vincularlo como existen en los sistemas europeos no hay esa plataforma de servicio, no hay esa integración territorial con toda esta información en todo el país. SENCE*

#### 4.5.12. Síntesis

Respecto a los Subsidios (PECCL y Becas de tercer año) y la Franquicia Tributaria (FT):

- Se focalizan en grandes empresas, dejando fuera del Sistema a cesantes, trabajadores de empresas de menor tamaño y trabajadores por cuenta propia que requieren el certificado para acceder a mercados (instaladores de gas y electricidad)
- Focalización responde a modelo de negocio de Centros que requieren incorporar economías de escala y realizar los procesos en las instalaciones de las empresas para rentabilizar el negocio, lo cual constituye una falla de diseño del Sistema, el cual asume un volumen y comportamiento de la demanda (empresas y trabajadores) que no se da en la práctica.
- Valor Proceso no diferenciado por complejidad (FT) y vinculado en forma lineal al número de UCL genera que Centros se focalicen en la certificación de perfiles fáciles, que tengan al menos 3 UCL, lo cual les genera una mayor rentabilidad.

Respecto a los subsidios, a nivel operativo:

- Se valora el esquema de licitación de bolsas de UCL puesto que introduce flexibilidad en la ejecución de los programas.

- Dificultades en el proceso de levantamiento de demanda, particularmente cuando los Centros asociados a los gremios no se adjudican las bolsas de UCL, generando retrasos.
- Falta foco y direccionamiento de la demanda, lo que genera atomización de iniciativas. Mayor valoración por levantamiento de demanda realizada desde trabajadores organizados.
- Tiempo de ejecución más largo de la certificación por proceso de rendición.
- En caso de Becas, la distribución de los remanentes entre capacitación y certificación responde a decisión de SENCE, la cual puede ser discrecional y basarse en consideraciones políticas.
- Los Centros vinculados a los OTIC no pueden certificar a los asociados de éstas, por lo que algunos gremios no han constituido Centros.

#### Respecto a la Franquicia Tributaria:

- Aunque se reconoce un aumento en su uso, el porcentaje que financia es marginal (10,5%), denotando el bajo valor que las empresas le dan a la certificación y problemas de diseño.
- A nivel de diseño, no incorpora incentivos para articular la capacitación con la certificación.
- Los tramos de cofinanciamiento y el Valor Proceso sin diferenciación, que además no responde a los costos de la certificación, genera que la FT sea irrelevante para algunos sectores (minería).
- Competencia desleal entre capacitación y certificación a nivel normativo, dado:
  - Distintos tramos de cofinanciamiento, donde la certificación siempre implica un copago (desde el 10%) y la capacitación incorpora tramos con 100% de financiamiento estatal.
  - El copago puede ser realizado por el trabajador y/o la empresa en el caso de la certificación, mientras sólo apalanca el empresario en el caso de la capacitación.
  - Topes diferenciados de pago a los OTIC por intermediar o administrar los recursos, donde el tope para capacitación es de 15% y para certificación es de 5%.
  - Los OTIC no pueden destinar más del 15% de sus recursos a un solo Centro, en cambio para capacitación no tiene limitantes.
- Las propuestas son igualar las condiciones de capacitación a las de certificación, dada la relevancia que los actores le dan al cofinanciamiento privado para controlar la calidad y pertinencia de los servicios de certificación y capacitación.
- Bajo uso y desconocimiento de la regulación vinculada a pre y post contrato.

#### Respecto a otros mecanismos de financiamiento:

- Las certificaciones a funcionarios públicos no han operado y han fracasado intentos de incorporar a las Municipalidades.
- Las certificaciones como parte de programas de capacitación (Chile Más Capaz) han tenido un bajo nivel de reclutamiento por problemas de contacto, falta de interés o de tiempo por parte de los beneficiarios.
- Las iniciativas con CORFO o con los Gobiernos Locales no han generado volúmenes relevantes de certificaciones.

#### Propuestas para fomentar las certificaciones:

- Ampliar la articulación certificación y capacitación al resto de programas públicos, lo cual requiere alianzas entre los Centros y OTEC (Registro Especial) para el uso de instalaciones.
- Fomentar la incorporación de regulaciones en los servicios que los privados proveen al Estado, usando como ejemplo los casos de la JUNAEB (manipuladores de alimentos) y del MINVU (ascensoristas) donde se exige un porcentaje de los trabajadores certificados.
- Generar mecanismo de financiamiento orientado a cesantes a través del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía.

#### 4.5.13. Mercado de Certificación - Modelo de Negocios CECCL

Los entrevistados concuerdan que en el país existen pocos Centros de Evaluación, los cuales son heterogéneos, identificándose tres tipos que se constituyeron en base a la existencia del Sistema de Certificación: los asociados a universidades, los vinculados a los gremios y las empresas o consultoras privadas.

Los Centros vinculados a los gremios plantean que enfrentan dificultades para vender certificaciones y conseguir recursos. En este marco, señalan que los modelos de negocio son muy cerrados, lo cual asocian, en parte, a las incompatibilidades establecidas en el marco normativo referidas a las restricciones impuestas a las OTIC respecto de que sus Centros relacionados no pueden certificar a los egresados de las OTEC vinculadas, considerando que estas regulaciones no les permite generar sinergias con los gremios. En este ámbito, los entrevistados señalan que deben subsidiar el negocio de la certificación con actividades no vinculadas a su giro como es el arriendo de salas, servicios de café, entre otras, así como también a través de informes de brechas y DNC, lo cual, declaran, se asocia al compromiso del Centro con el Sistema de Certificación.

*Hemos apalancado el negocio naciente que es certificación, con otros negocios que tengo asignado para que pueda financiar o subsidiar el negocio hasta que éste vaya creciendo, ese es el modelo interno que hemos tenido. (...) De arriendos de sala, todo lo que no podemos hacer acá en capacitación, por tener giro único, yo tengo salas de clases, servicio de café y consultoría, y todo ese tipo de cosas que no la puedo tener acá, estudios de DNC, no lo hago acá en capacitación, entonces todo eso está acá. CECCL*

Los Centros vinculados a consultoras, plantean que generan sus recursos a través del uso de todas las fuentes disponibles, utilizando en forma relevante tanto los subsidios como la Franquicia Tributaria, asemejándose más en su funcionamiento a los Centros vinculados a los gremios que a las universidades. Estos también señalan que han debido generar productos para ampliar el servicio que se le entrega a las empresas a través de la entrega de informe de brechas y necesidades de capacitación.

Lo anterior implica que los Centros, especialmente los asociados a gremios y consultoras, ejecuten los procesos de certificación utilizando en forma intensiva subsidios públicos como el PECCL y las Becas de tercer año.

Aunque no se puede extrapolar al resto de los Centros asociados a universidades, la Universidad consultada plantea que debe entregar un porcentaje de sus recursos (overhead) a ésta, que requiere ser autosustentable en tanto la Universidad sólo subsidia ámbitos académicos y que basan el negocio en la generación de redes con sectores productivos en el marco de las cuales generan sus procesos de evaluación y certificación. Revelan la importancia del sector minero como una fuente relevante de obtención de recursos. Este centro radica el financiamiento de los procesos de evaluación y certificación en financiamiento privado, mucho del cual ni siquiera utiliza la Franquicia.

*Por lo tanto, todos los proyectos que nosotros enfrentamos tienen que ser sustentables por sí mismos. Nosotros tenemos redes, hemos generado algunas redes. Estamos en los sectores mineros, construcción, eléctrico, mantenimiento mecánico, ascensores, metalmecánica en menor cantidad. Pero fuerte, les diría que nuestra vaca lechera es la minería. CECCL*

No obstante, los entrevistados manifiestan que faltan Centros, en la medida que existen perfiles que no tienen entidades asociadas que los certifique, que hay regiones donde hay pocos o ningún Centro acreditado y a dificultades concretas que se ha tenido que enfrentar para conseguir a Centros que estén dispuestos a desarrollar acciones de certificación específica.

*Tenemos otro problema más grave, y es que no hay suficientes centros de certificación. Si tú miras el porcentaje de perfiles que tienen cobertura, no son muchos. Y se agrupan en los que son más masivos. Hay oferta más interesante en algunos perfiles particulares, pero hay otros que durante años estuvimos detrás de la cuidadora de ancianos, y no encontramos a nadie que quisiera certificar OTIC*

Además, plantean, que el mercado tal como está estructurado en la actualidad permite la incorporación de nuevos Centros, en la medida que existen sectores que no tienen un Organismo Sectorial conformado y que empresas de dichos sectores manifiestan un interés por participar a través de la certificación de sus trabajadores.

*Hoy en día yo te diría que existe todavía la posibilidad que se integren más centros de certificación. Hay expectativas de crecimiento alto. Hay rubros que ni siquiera tienen un organismo sectorial formado y que nos ha llegado por ahí empresas que nos han manifestado interés. CECCL*

A partir de los discursos de los entrevistados, se aprecia que la falta de oferta de Centros tiene un origen multicausal. A continuación, se explican los factores que intervienen:

En primer término, se plantea que el mercado de la certificación tiene un carácter limitado y finito, siendo por su naturaleza mucho menor que el de capacitación. Esto porque los procesos de certificación no son relevantes para todos los tipos de trabajadores, orientándose generalmente a personas que no disponen de un título profesional; porque dependen de la expansión del Sistema en términos de los perfiles de competencias que estén validados por la industria; y, porque son puntuales, en la medida en que requieren que transcurra un tiempo entre una certificación y otra para que el trabajador gane experiencia y conocimiento, o pueda realizar capacitaciones.

*Entonces certificaste a todas las cajeras, plan, mercado, certificación y vuelvo a verlas en 5 años más. En cambio, a una persona tú la puedes capacitar 3 veces al año. Hay un tema de volumen y flujo de mercado. CHILEVALORA*

Segundo, la baja demanda por evaluación y certificación desde las empresas y trabajadores, unido a la definición de un Valor Proceso que, en la voz de los entrevistados, no responde al costo real de los procesos de evaluación y certificación, genera que el negocio para los Centros sea poco rentable, e incluso que muchos deban ser subsidiados para sobrevivir. En este ámbito, se reconoce la existencia de Centros que han debido disolverse.

*Y si me preguntas, esto es mi opinión, siento que es poco rentable también, pensando en toda la logística que se hizo para el precontrato de CCU, que fue "hay tanta gente, y tantos papeles, y hagamos esto, y vamos, y ustedes no cobren nada a costo empresa", y todos súper motivados los chicos del Centro, porque ellos fueron bien motivados con la iniciativa, para ganar 7 millones de pesos. Entonces uno dice, un poco menos, porque al final se bajó gente. Tampoco es tan rentable... OTIC*

Tercero, las barreras de entrada y salida que existen para la constitución y permanencia de los Centros en el Sistema explican, según los entrevistados, el bajo desarrollo del mercado de Centros de Evaluación. Las barreras de entrada se asocian a los aranceles que éstos deben solventar para acreditarse y mantenerse en el Registro de Centros, los gastos en los que deben incurrir para ampliar el número de perfiles en los que puedan certificar y porque una vez acreditados no pueden salirse del Sistema en el período en el que está vigente la acreditación. Estos aranceles que forman parte del

esquema de financiamiento de la Comisión, también están incentivando que los Centros se orienten a buscar economías de escalas, las que naturalmente están más presentes en las grandes empresas.

*Porque yo he escuchado, de las veces que he compartido con centros acreditadores alguna conversación, es que tomar la decisión de meterse, y lo que nos dicen cuando uno presiona para que certifiquen algún perfil, no te puedes salir. Te tienes que quedar como centro acreditador, y, por lo tanto, el riesgo es alto. OTIC*

Cabe destacar, que el esquema de financiamiento de la Comisión la obliga a financiarse por medio de los mecanismos establecidos por ley, siendo uno de ellos el cobro a los Centros de Evaluación por su registro, mantención y uso de UCL, afectando con ello el mercado de los mismos. Esto demuestra que el esquema de financiamiento de la Comisión afecta los mecanismos de financiamiento de los procesos de evaluación y certificación.

Por otra parte, la existencia de un Valor Proceso único, utilizado tanto para Franquicia como para los Subsidios<sup>36</sup> y los requerimientos de infraestructura y equipamiento para realizar los procesos de evaluación y certificación introduce incentivos para que los Centros, particularmente aquellos que basan su financiamiento en recursos públicos, encausen su quehacer en procesos fáciles de ejecutar que no tengan requerimientos mayores de infraestructura, los que en general son realizados en las instalaciones de las empresas, generalmente grandes. Esto implica, la inexistencia de incentivos para que los Centros atiendan a personas cesantes o trabajadores de empresas de menor tamaño, debido que estos esquemas implican menores economías de escala y la necesidad de contar con infraestructura o equipamiento. Además, el valor franquiciable a partir del número de UCL incorpora incentivos para que los Centros certifiquen perfiles que tengan un mínimo de 3 UCL (ver apartado de Valor Proceso).

*Estos sistemas y estos mecanismos no han funcionado, no solamente el mecanismo de financiamiento, para gente más vulnerable, en el fondo cesante. También tiene que ver con la voluntad de los centros y con el modelo de negocio del centro. Al centro no le conviene certificar a los cesantes, porque es bien distinto que tú vayas a una empresa donde tú ya tienes la infraestructura, donde tienes un pool de 20 tipos. A que vaya llegando uno a uno, que tú tengas que inventar un simulador o tener un simulador para que el tipo vaya y te demuestre. O sea, economías de escala por donde lo veas. CHILEVALORA*

Otra de las dificultades que deben afrontar los Centros es la escasa oferta de Evaluadores, los que corresponden a personas naturales que tienen las competencias para ser evaluadores y que se registran como tal en el Sistema. Esto responde a las inhabilidades que existen para que una persona pueda desempeñarse como evaluador y capacitador en el Sistema. Esta incompatibilidad restringe en forma relevante el mercado de Evaluadores, en tanto la mayoría de los profesionales que tienen el perfil para desempeñarse como evaluador también lo tiene para ser capacitador, por lo que la mayoría opta por ser capacitadores en virtud de que el tamaño del mercado de capacitación es muy superior al de certificación. A su vez, esta restricción limita la necesaria articulación que debe existir entre la capacitación y certificación, en tanto disminuye el número de profesionales idóneos para desempeñar ambas funciones.

En este ámbito, los entrevistados establecen que esta condición es muy restrictiva y podría custodiarse los potenciales conflictos de interés que se dan entre ambas figuras, a través de restricciones vinculadas a que un evaluador no pueda evaluar a personas que haya capacitado.

---

<sup>36</sup> Cabe señalar que el Valor Proceso en el marco de los subsidios incorpora factores de acuerdo a complejidad.

*Entonces, muchas personas no postularon a ser certificadores porque sopesaba más la capacitación que la certificación. OTIC*

Lo analizado, genera comportamientos de venta en los Centros que reflejan las dificultades que enfrentan para mantenerse y obtener rentabilidad del negocio. Se aprecian prácticas de ventas tales como solventar el cofinanciamiento que le corresponde a las empresas cuando utilizan FT, cobrando sólo el Valor SENCE de modo de evitar el “problema del copago” o en base a descuentos en el cofinanciamiento que les corresponde a las empresas en función del volumen de procesos comprados. También, señalan que los Centros entregan Subsidios (Becas o PECCL) a empresas en función de que éstas realicen procesos adicionales a través de Franquicia.

*Dentro del mismo proceso de la Franquicia, nosotros igual con los clientes hemos establecido por volúmenes, descuentos sobre el porcentaje que pudiera pagar él, por lo tanto, nosotros hemos llegado al caso de clientes que les cobramos solamente el SENCE, y el costo empresa no se los cobramos. CECCL*

#### 4.5.14. Mercado de Certificación -Fallas de Mercado

Los entrevistados reconocen la potencial arbitrariedad que puede existir en el mercado de certificación, en la medida que la entidad que concentra, distribuye e incide sobre el destino de los recursos, la OTIC, tenga un vínculo institucional con unidades de negocio, en este caso Centros, que ejecutan los procesos de evaluación y certificación. Al respecto, señalan al mercado de capacitación como un claro ejemplo de esta integración.

*Cuando tienes una OTIC que además representa a un gremio, que además tiene entidades de capacitación y de certificación, y que levantan los perfiles. Estamos haciendo una caricatura. Y que además participa con SENCE en la definición de para dónde se van los recursos que sobran de excedentes. Define arbitrariamente, digamos, lleva agua para su molino, para definir donde vaya a certificar. Entonces, finalmente el espacio que tiene el Estado para definir eso es repoquito. CHILEVALORA*

En opinión de los entrevistados, las inhabilidades como respuesta a la potencial integración vertical generan un desarrollo menor del mercado, limitándolo, en la medida que muchos gremios (OTIC) no han formado Centros de Evaluación dada las inhabilidades que la norma establece, lo cual es visto como una dificultad para el Sistema, en tanto consideran que los gremios le aportan valor al certificado, perdiendo con ello un recurso valioso que podría aportar a la validación y expansión del Sistema.

*Y esta norma lo que busca hacer es eso, evitar la integración horizontal entre el certificador, la OTEC y el gremio. ¿Lo estamos consiguiendo? No sé. O sea, si tú ves, quien maneja la certificación son tres gremios: La SOFOFA, la Cámara Chilena de la Construcción, la Cámara Nacional de Comercio. ¿Quién tiene Centro de Certificación hoy día? La Cámara de Comercio, la SOFOFA no tiene y la Cámara de la Construcción no tiene, por esta inhabilidad, ¿queremos que tenga centro? Si, ¿por qué? Porque claramente un certificado entregado por la Cámara Chilena de la Construcción tiene un valor gigante para la empresa de la construcción. CHILEVALORA*

En este marco, la mayoría de los entrevistados plantean que se debieran eliminar las inhabilidades y reemplazarlas por mecanismos de control (fiscalización) adecuados que pesquisen y eviten los conflictos de interés y las malas prácticas en el Sistema. Además, sostienen que las inhabilidades debiesen quedar en el ámbito de los evaluadores, y no de las instituciones.

*¿Qué pasa con esa restricción? te hace sentido restricción, capacitación y certificación? No, no me hace sentido, justamente por esto, porque siento que le pone limitaciones al crecimiento del sistema, me hace sentido tener buenos sistemas de control que impidan el mal uso que impidan la integración maliciosa, es decir, que yo capacité al “viejo” después lo mando a certificar, y yo soy el mismo el que lo certifica y entonces. Que tiene intereses creados digamos. Eso hay que controlarlo, si el mismo relator que me capacitó no puede evaluarme. O sea, llevarlo al plano de las personas más que al plano de las instituciones digamos. CHILEVALORA*

En esta línea, los entrevistados ponen de ejemplo al Sistema de Educación Formal donde las entidades de educación como las Universidades forman y evalúan en forma constante a sus alumnos.

*Exacto si las Universidades forman y certifican todos los días, porque los centros de certificación, porque en el sistema de certificación no lo podemos hacer, lo que tenemos que controlar es el mal uso, es la integración que es negativa, pero en un mercado tan pequeño como este, poner todas estas restricciones, al final lo terminas ahogando. CHILEVALORA*

Sin embargo, se reconoce las falencias en materia de fiscalización que tiene hoy el Sistema, lo cual se atribuye a dificultades presupuestarias de ChileValora (falta de dotación).

*Y yo no creo que es porque no haya regulación, si la regulación está y tenemos regulación de sobra. El tema es que nadie verifica que se cumplan. Yo entiendo también que ChileValora tiene recursos súper limitados para hacer esta fiscalización, es imposible que la puedan hacer. Ahora, una lata que algunas instituciones se presten para eso, pero la única forma en Chile y en la mayoría de los países, sobre todo para este lado del mundo, que se cumplan las cosas es mediante fiscalización y castigo. CECCL*

#### 4.5.15. Síntesis

Respecto al Modelo de Negocio de los Centros, se establece:

- Mercado con pocos Centros clasificables en: pertenecientes a Universidades, vinculados a gremios y consultoras o empresas privadas. Se plantea que aún hay potencial de crecimiento, en base a la existencia de sectores que aún no se incorporan al Sistema y regiones sin Centros de Evaluación.
- Los Centros asociados a gremios y consultoras basan más su financiamiento en base a recursos públicos y las universidades a recursos privados.
- Falta de oferta de Centros responde a:
  - Mercado de certificaciones tiene un carácter limitado y finito.
  - Baja demanda y el Valor Proceso bajo hace que el negocio de los Centros sea poco rentable.
  - Altas barreras de entrada (aranceles) y existencia de barrera de salida, aumentan el riesgo para la participación.
  - Escasa oferta de evaluadores, dada inhabilidad entre capacitación y certificación.
- Valor proceso único y requerimientos de infraestructura para la evaluación incentiva la realización de certificaciones fáciles, que no posean requerimientos relevantes en infraestructura y que permitan la incorporación de economías de escala. Esto fomenta la focalización de las certificaciones en grandes empresas.
- No hay incentivos para incorporar a empresas pequeñas, personas cesantes o inactivas.
- Lo anterior, genera distorsiones en los comportamientos de venta como, por ejemplo, los Centros solventan el copago correspondiente a las empresas.

Respecto a las fallas de mercado:



- Las inhabilidades establecidas para desincentivar la integración entre los actores del Sistema restringen en mercado, por lo que se propone dejar las inhabilidades a nivel de las personas, no de las instituciones, e incorporar mayores niveles de fiscalización.
- No obstante, se reconoce la falta de fiscalización por parte de ChileValora, lo cual responde a dificultades presupuestarias.

#### 4.5.16. Propuestas de reformas que deben ser consideradas como elemento de contexto

Existen otras propuestas previas de reforma relacionadas al Sistema de Certificación que aparecen en la voz de los actores, y que conviene tomar en cuenta en este estudio.

En primer lugar, existe un **Proyecto de Ley del año 2014** que plantea como base modificaciones a la Franquicia Tributaria, lo cual constituye un consenso a nivel nacional relativo a la necesidad de replantear este instrumento, dado su alto costo y bajos resultados. Este proyecto plantea como una forma de garantizar que los recursos públicos sean gastados en forma eficiente, la incorporación de la certificación de los trabajadores capacitados, lo cual acreditaría que su capacitación generó un aumento en el nivel de conocimientos. El proyecto plantea financiar las acciones de capacitación que demuestren, vía la certificación, que generaron aprendizajes entre los trabajadores.

Los actores consultados están mayormente de acuerdo en que al Sistema de Certificación le compete evaluar la adquisición de aprendizajes, como un mecanismo de aseguramiento de calidad de la capacitación.

*Ahora hay una línea para los centros de evaluación y certificación que esta expresado en un proyecto de ley que no está en el congreso, que no sé si lo conocen es un proyecto del 2014, que cambia la franquicia tributaria para los dos y en esa línea establece que, bueno siempre se pensó que la capacitación y la certificación tenían que tener temas virtuosos entre ambos, tenían que estar de la mano, entonces en base a los estándares, se diseñaron los cursos y que en base a la certificación uno pudiese evaluar y definir brechas digamos y hacer una sinergia en todo eso. CECL*

Sin embargo, se levantan cuestionamientos tendientes a formular que esto desnaturalizaría el Sistema, en términos que la evaluación de competencias no es similar a la de aprendizajes, en términos que la primera no sólo evalúa conocimientos, sino que incorpora otros elementos como habilidades y actitudes del trabajador.

*No debiéramos ser nosotros, salvo que cambiemos el giro, y que, en vez de hacer evaluación de competencias, hagamos evaluación de resultados de aprendizaje. Son modelos evaluativos distintos. Sacarnos de nuestra función, ya que no es lo mismo evaluar competencias que evaluar resultados de aprendizaje. Son modelos evaluativos distintos, requieren expertise distinta y estructuras distintas. Sería otra agencia. CHILEVALORA*

No obstante, los actores plantean que este escenario permitiría ampliar el mercado de la certificación, al agregar una nueva función a los Centros de Evaluación, entregándoles una nueva alternativa de financiamiento.

*Podría ser en la medida que se defina, o sea yo creo que a cualquier centro dado o los pocos volúmenes que ha habido y con los que hay, tendrá que tener otras unidades de negocios, yo diría, dado lo precario que esta es este minuto, porque que dependemos de las becas, un poco de la franquicia, tendría otra alternativa de financiamiento, que se complementaría con lo otro, ósea bienvenido sea, otro negocio que genere otro ingreso. CECL*

Finalmente, no existe claridad entre los actores consultados sobre si en el contexto actual se retomará o no esta propuesta o parte de ella.

Respecto de la **propuesta de la Comisión Nacional de Productividad**, en la que se plantea un rediseño radical del Sistema de Capacitación, Certificación y Educación Técnica Profesional, en un esquema articulado, ésta no establece con claridad cuál es la función que cumpliría ChileValora.

Al respecto, la gran mayoría de actores plantean que, ante este escenario, ChileValora debiese cumplir un rol articulador y de liderazgo dentro del Sistema, dado su carácter tripartito, su vinculación con el sector productivo y con los ámbitos de Educación y Trabajo y por sobre todo dada la expertise que ha generado con el trabajo realizado durante estos años.

Por último, al consultar por los modelos de financiamiento a nivel internacional que se debiese tener a la vista para levantar propuestas, se señala los establecidos en Nueva Zelanda y Australia, los que funcionan en base a un Sistema que articula la certificación y la formación a lo largo de la vida incorporando la enseñanza técnico profesional y la capacitación, en base a Marcos Nacionales de Cualificación. Sin embargo, algunos entrevistados, señalan que éstos constituyen sistemas inaplicables para Chile a partir del análisis de las condiciones actuales.

*En una época, trabajamos bien seguido con alguien que trabaja en Nueva Zelanda en el marco de cualificación de agricultura, y estamos haciendo algunas traducciones de ese mismo marco para Chile. Pero, la lógica, la manera de ver esto es totalmente distinta, todo. Para empezar, porque no solo está dibujada tu carrera posible, desde la certificación de competencias, porque, aparte, se valora eso, y no necesariamente una universidad, como pasa aquí. Entonces, es el mundo feliz, es bien distinto a lo que se puede instalar en Chile en ese sentido, ya que nosotros seguimos creyendo que alguien que tiene un título en la universidad vale mucho más que alguien que tiene una certificación de otro tipo, o un técnico mismo. Y eso no pasa en esos lugares. OTIC*

Por último, un actor señala el Sistema de Canadá como uno que implica menores costos que el chileno.

*¿Sabes cuánto cuesta una evaluación de competencias laborales en el sector minero en Canadá?, 100 dólares. Y acá de 400 a 800 dólares el perfil. 100 dólares, entonces, no puede ser, si el estilo de vida es mucho más caro en Canadá. Yo estuve en Vancouver y era carísimo. FUNDACIÓN CHILE*

Respecto al sistema chileno, los actores plantean que Chile es casi el único país que dispone de una institucionalidad como la de ChileValora que sólo se dedica a regular el Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias, lo cual constituye una de sus debilidades, al no estar integrado a la ETP y a la capacitación.

*Mira, la institucionalidad tipo CHILEVALORA existe en pocos lugares, no sé si Fernando se los dijo, pero salvo en México que existe el CONOCER yo no conozco otro país que tenga un ChileValora, es decir, una institución que nace única y exclusivamente para evaluar y certificar competencias laborales de trabajadores. En todas las demás experiencias que conocemos, en Inglaterra, España, Alemania. Todo esto está integrado. CHILEVALORA*

En términos generales, lo que rescata la gran mayoría de actores de las experiencias internacionales, es que constituyen un sistema articulado, a diferencia del sistema chileno que se constituye como un sistema desarticulado. Al respecto, los actores plantean que se debe avanzar hacia un Sistema donde se articule más fuertemente capacitación, certificación y ETP, en base a un Marco Nacional de Cualificaciones.

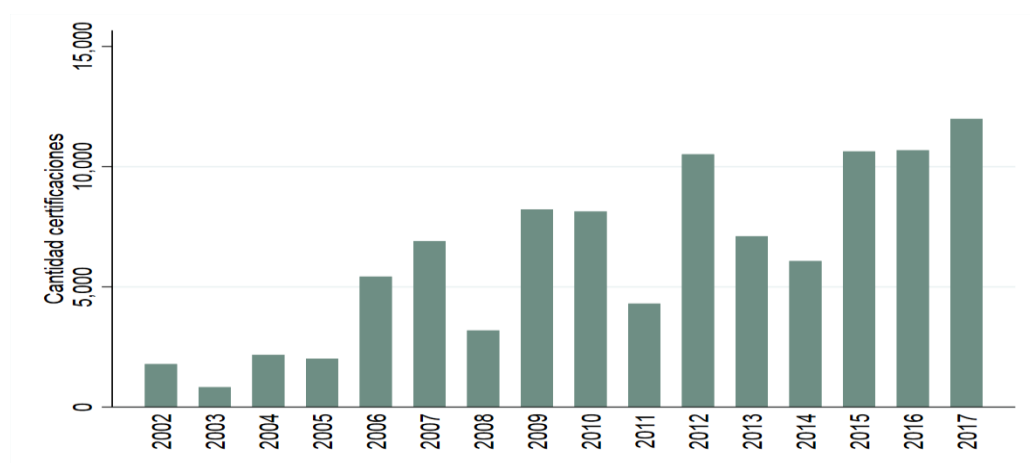
## 4.6. ANÁLISIS CUANTITATIVO BASES DE DATOS CHILEVALORA

A continuación, se presenta parte del análisis cuantitativo.

### 4.6.1. Caracterización del mercado de certificación

En el mercado de certificaciones se aprecia una clara tendencia positiva comenzando a partir del año 2002. Sin embargo, la tendencia general al alza también presenta considerables fluctuaciones, llamando especialmente la atención las fuertes caídas registradas en 2008, 2011, 2013 y 2014. En 2012, por primera vez se alcanzan las 10.000 certificaciones anuales, cifra que se ha sobrepasado a partir de 2015 también.

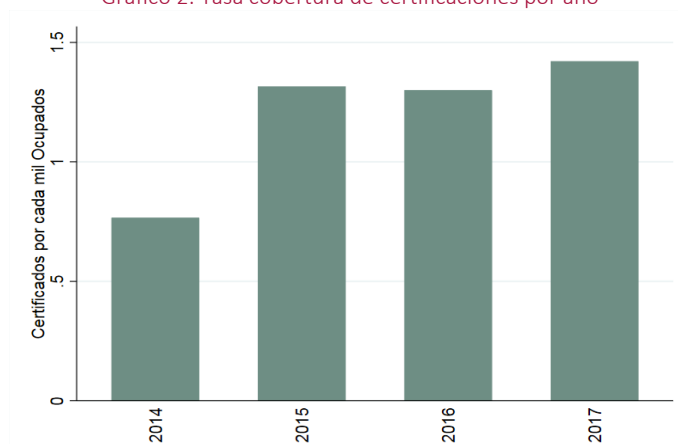
Gráfico 1: Cantidad de certificaciones por año



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Es informativo visualizar la importancia del sistema de certificaciones en términos de la cobertura que alcanza respecto del empleo en Chile. Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE, junto con la base de certificaciones de ChileValora, se construye el Gráfico 2

Gráfico 2: Tasa cobertura de certificaciones por año

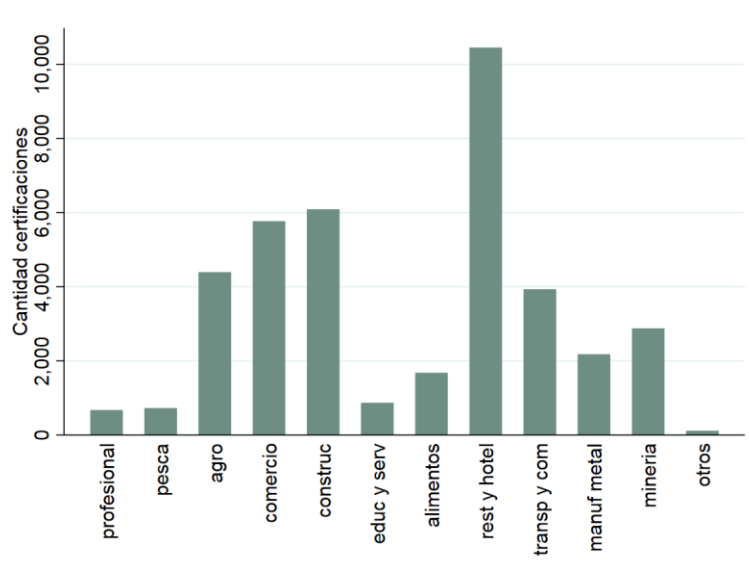


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora y Encuesta Nacional de Empleo del INE.

El Gráfico 2 muestra que la evolución del sistema va al alza entre 2014 y 2017. En 2014 la tasa de cobertura era de 0,75 certificados cada mil ocupados; hacia el 2017, el sistema se acerca a 1,5 certificados por cada mil ocupados. Sin bien las cifras de cobertura son bajas, se evidencia una trayectoria al alza.

La distribución de las certificaciones a través de los distintos sectores económicos es altamente heterogénea. Lo que se aprecia en el Gráfico 3. Entre 2014 y 2017 destaca especialmente el sector de restaurantes, hoteles y turismo como aquel con mayor número de certificaciones, alcanzando algo más de 10.000 durante todo este período. Los sectores de la construcción y el comercio son los que le siguen en orden de importancia durante este período, alcanzando alrededor de 6.000 certificaciones cada uno de ellos. Agricultura y minería son también sectores económicos que aportan cantidades importantes de certificaciones al Sistema.

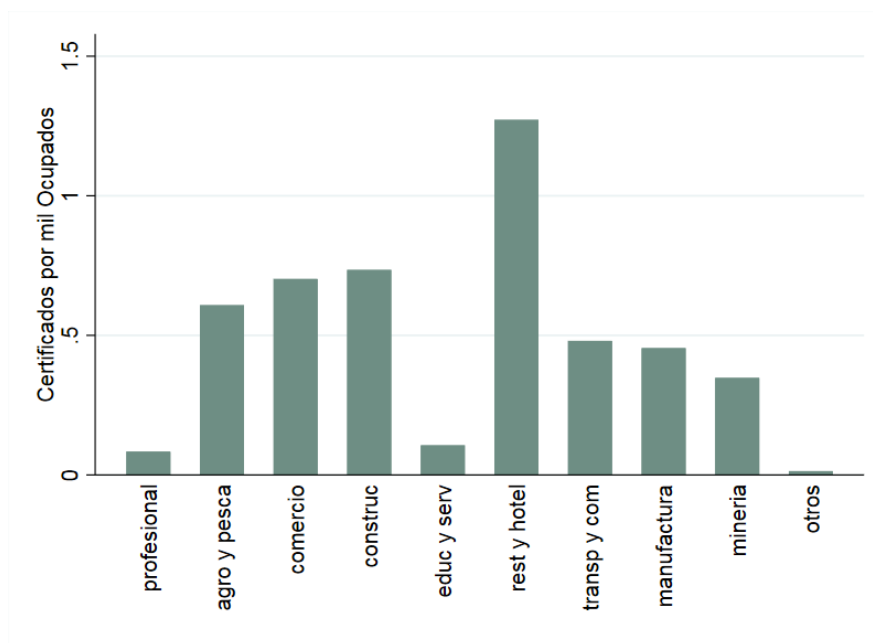
Gráfico 3: Cantidad de certificaciones por sector, período 2014-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

De igual modo al caso anterior, usando datos de Encuesta de Empleo del INE, se construyen indicadores de cobertura usando el número de ocupados promedio, por sector entre 2014 y 2017. El Gráfico 4 muestra los resultados.

Gráfico 4: Tasa cobertura de certificaciones por sector

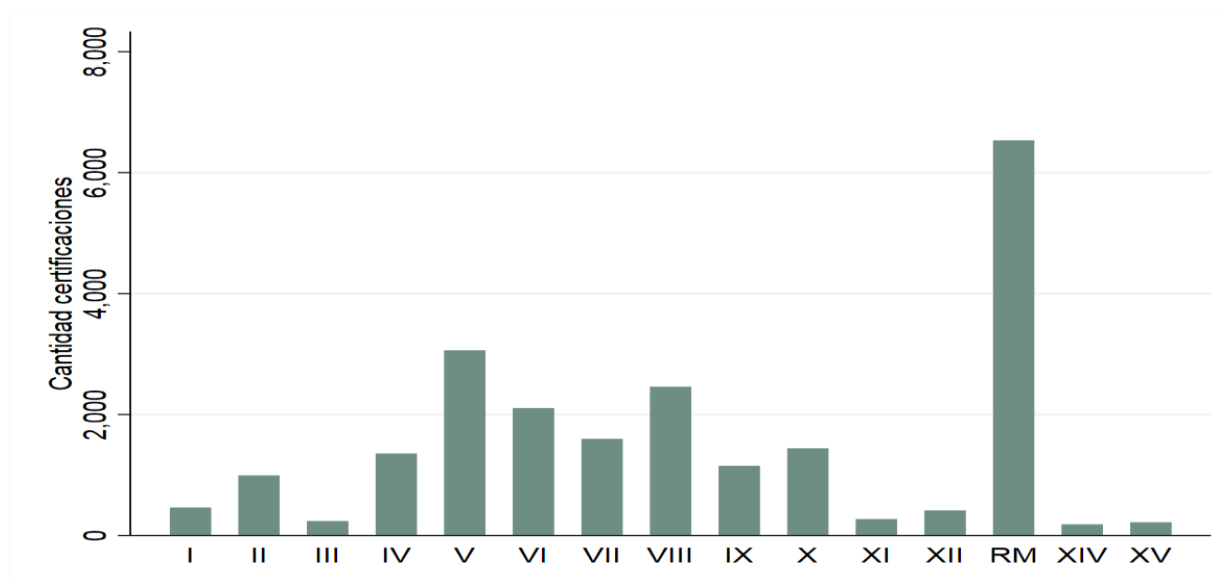


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora y Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Los resultados en términos absolutos de certificaciones no difieren tanto de los de cobertura. Se debe notar que, agricultura y pesca, así como las actividades manufactureras debieron ser colapsadas en una categoría debido a los sectores definidos en la encuesta de empleo, los que no concuerdan plenamente con aquellos presentes en la base de ChileValora. Por lejos, el sector con mayor cobertura es Restaurantes y Hoteles, acercándose a 1,25 certificados por cada mil ocupados del sector. La mayor parte de los otros sectores se ubican en el rango de 0,7 certificados por mil ocupados. Los sectores profesionales, educación y servicios, y otros (incluye sector financiero, inmobiliaria, servicios personales, etc.) tienen una cobertura muy inferior al resto.

Evaluando la distribución geográfica de las certificaciones de acuerdo a la región del trabajador que realiza el proceso de certificación, se evidencia claramente la alta importancia de la Región Metropolitana dentro del total nacional (Gráfico 5). Las regiones de Valparaíso y Biobío se ubican en el segundo y tercer lugar con mayores certificaciones en el país, desde el punto de vista de las personas certificadas.

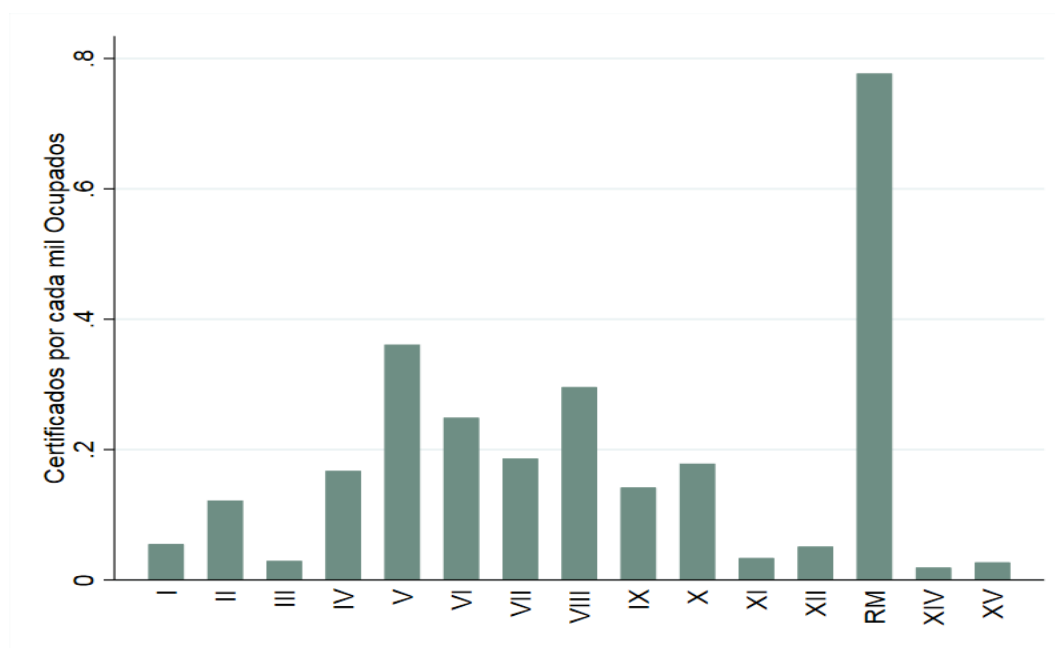
Gráfico 5: Cantidad de certificaciones por región del trabajador, período 2014-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Los resultados por número total de certificaciones se complementan con los datos sobre cobertura regional, lo que se presenta en el Gráfico 6.

Gráfico 6: Tasa cobertura de certificaciones por región de trabajador

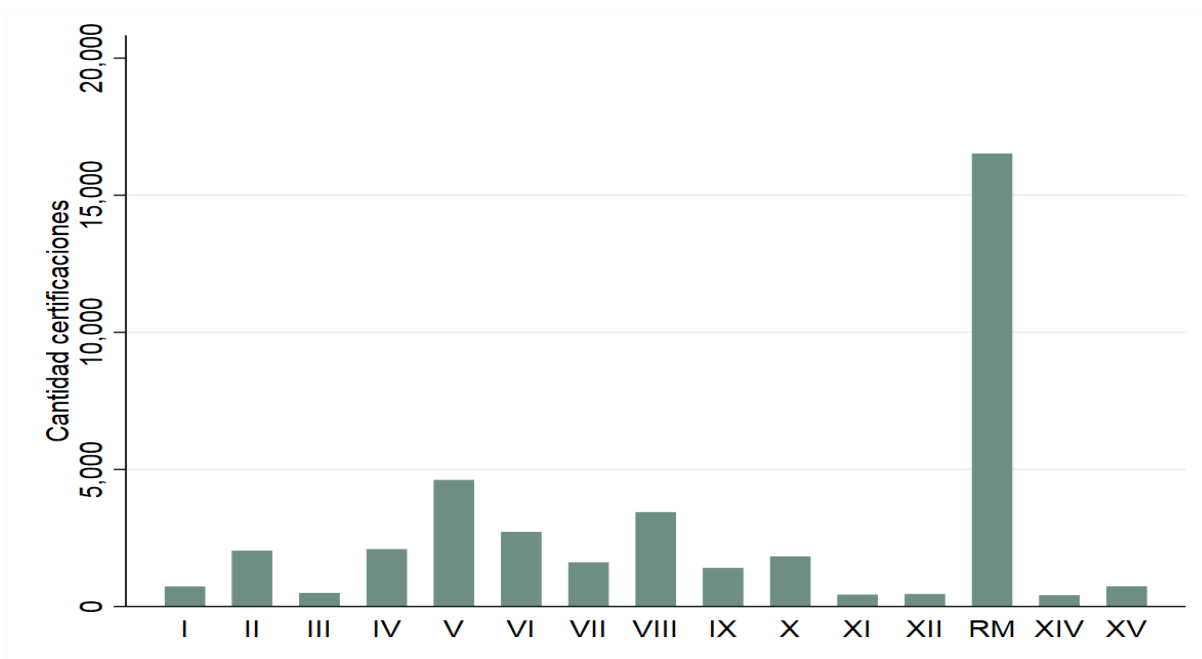


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora y Encuesta Nacional de Empleo del INE.

Si se analiza la distribución geográfica de las empresas a las cuales pertenecen estas personas (Gráfico 7), se observa un patrón muy similar, con la salvedad de que la concentración de las certificaciones laborales es aún mayor en la Región Metropolitana.

La cobertura según región del trabajador presenta alta desigualdad. La Región Metropolitana es, por mucho, la región con mayor cobertura, alcanzado casi 0,8 certificados por cada mil ocupados en promedio durante 2014-17. Sigue en cobertura Valparaíso y Biobío. En contraste, la cobertura en Tarapacá, Atacama, Aysén, Los Ríos y Arica-Parinacota son muy bajas. La conclusión es que la cobertura es sustancialmente mayor en la zona central del país, pero decae fuertemente en el Norte Grande y la zona Austral.

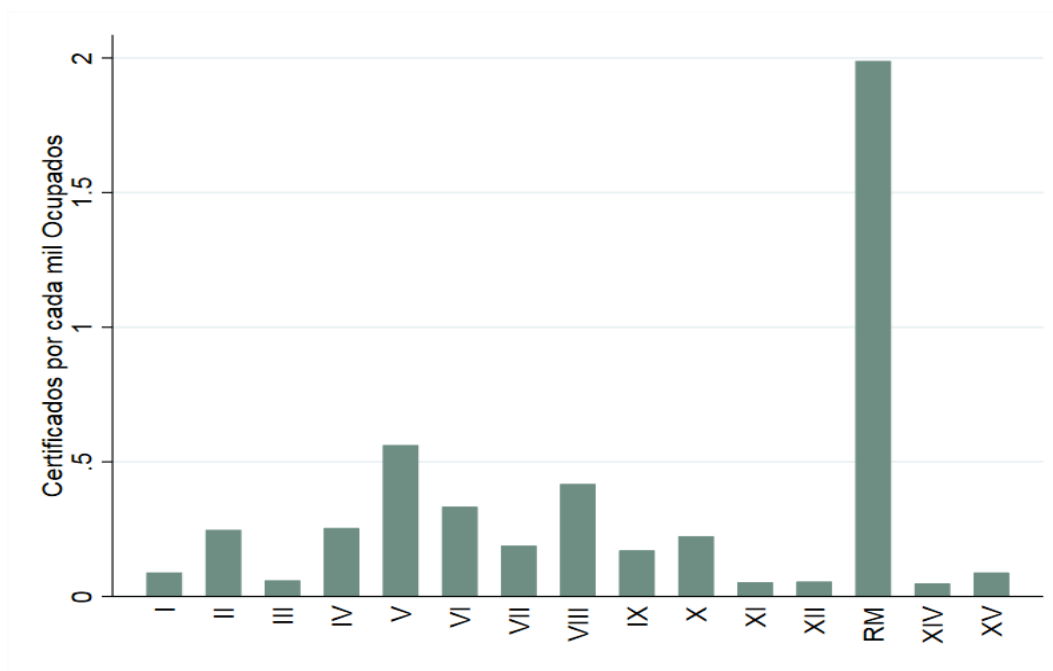
Gráfico 7: Cantidad de certificaciones por región de la empresa, período 2014-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Al estudiar la cobertura de acuerdo a la región de la empresa, los resultados se exacerban. La Región Metropolitana tiene, en este caso alrededor de 2 certificados por cada mil ocupados, como se ilustra en el Gráfico 8.

Gráfico 8: Tasa cobertura de certificaciones por región de empleador

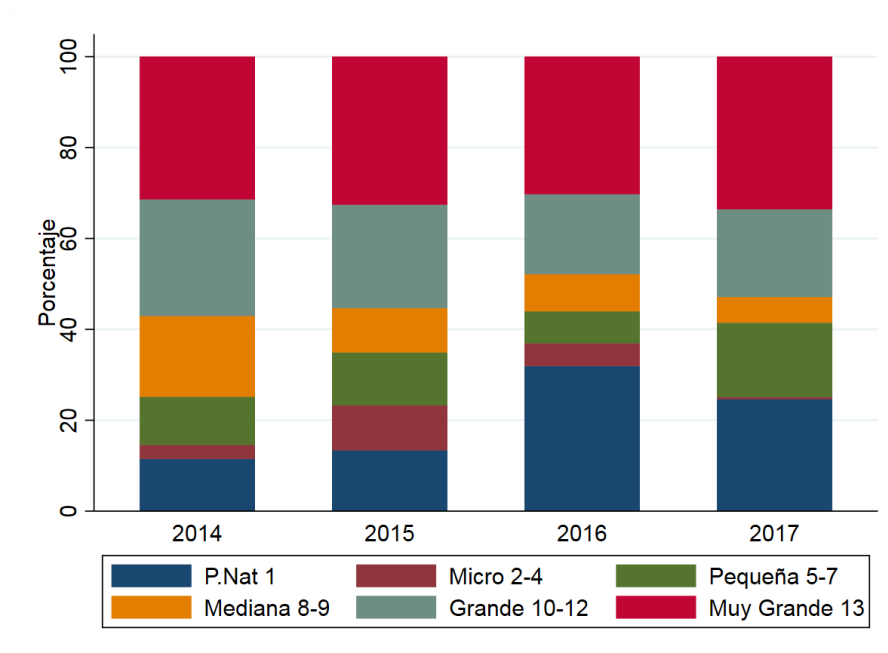


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora y Encuesta Nacional de Empleo del INE.

También se caracteriza a las empresas, segmentándolas según sus niveles de ventas de acuerdo a información del Servicio de Impuestos Internos (SII). Se observa que las certificaciones son especialmente importantes en los extremos de la distribución de ventas, vale decir, en personas naturales (tramo 1 del SII), en empresas grandes (tramo 10-12) y las muy grandes (tramo 13). El gráfico muestra que la evolución temporal puede describirse como una caída proporcional persistente a través del tiempo de todos los tramos de ventas situados entre los grupos extremos: personas naturales y empresas muy grandes. El tramo de las empresas más grandes aumenta su participación en el mercado de certificaciones hasta alcanzar aproximadamente un 40% en 2017. El segmento de personas naturales, eleva su participación hasta alcanzar aproximadamente el 30% de las certificaciones en 2016 y luego decae algo en 2017.



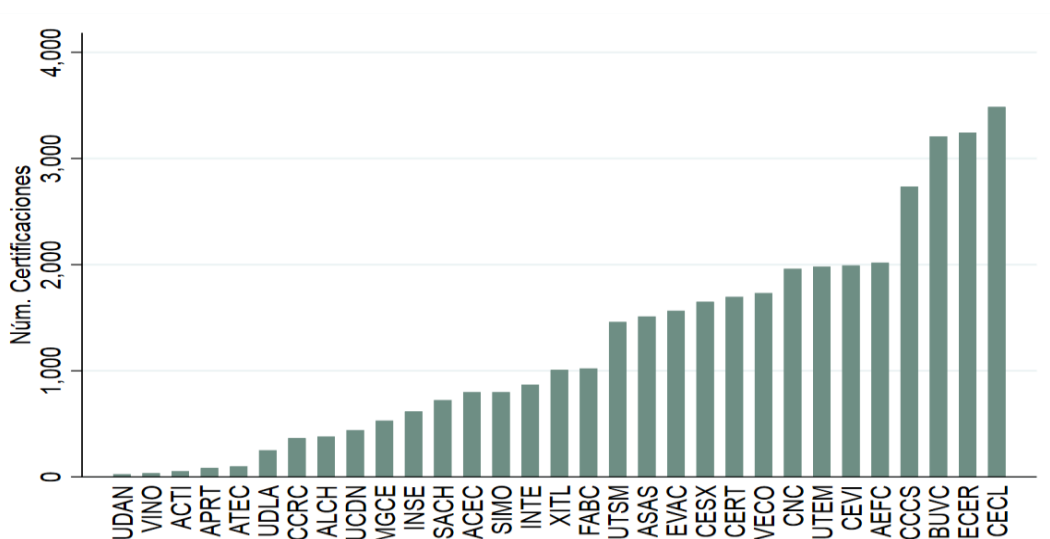
Gráfico 9: Tramo de ventas por año



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Finalmente, se describe a grandes rasgos la importancia relativa de los Centros de Evaluación. De los 31 centros observados durante el período 2014 a 2017, se aprecia una alta disparidad en la participación que ellos tienen dentro del mercado. Los centros con mayor participación son CECL (Certifica CL S.A.), ECER (ECERLAB Limitada), BUCV (Bureau Veritas Certification Chile S.A), sobrepasando todos ellos las 3000 certificaciones durante el período. Existe una serie de Centros que operan dentro del rango de las 1000 a 2000 certificaciones dentro del período, y un número importante de estas entidades que apenas tienen figuración. Algunas de éstas, a la fecha de elaboración de este informe, figuran como eliminadas dentro del Registro de Centros de Evaluación de ChileValora.

Gráfico 10: Cantidad de certificaciones por centro, periodo 2014-2017

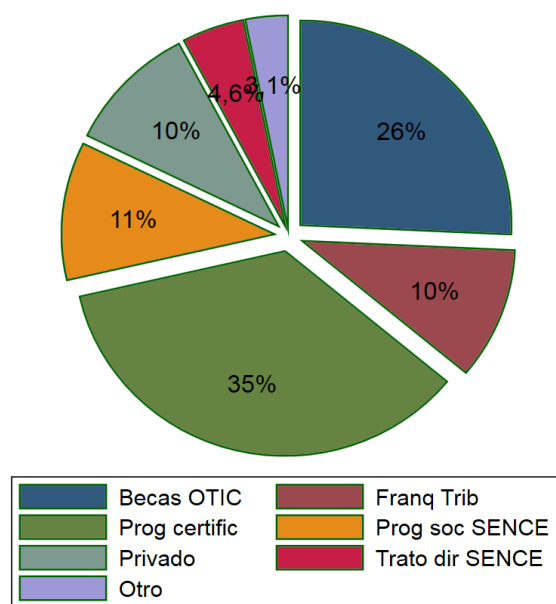


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

#### 4.6.2. Caracterización de los mecanismos de financiamiento

Una característica importante dentro de este mercado, es el mecanismo de financiamiento que utilizan los actores para financiar la certificación. Éstos han sido agrupados en seis categorías, de las cuales se grafica su participación durante 2014 y 2017 en el Gráfico 11:

Gráfico 11: Modo de financiamiento de certificación 2014-17

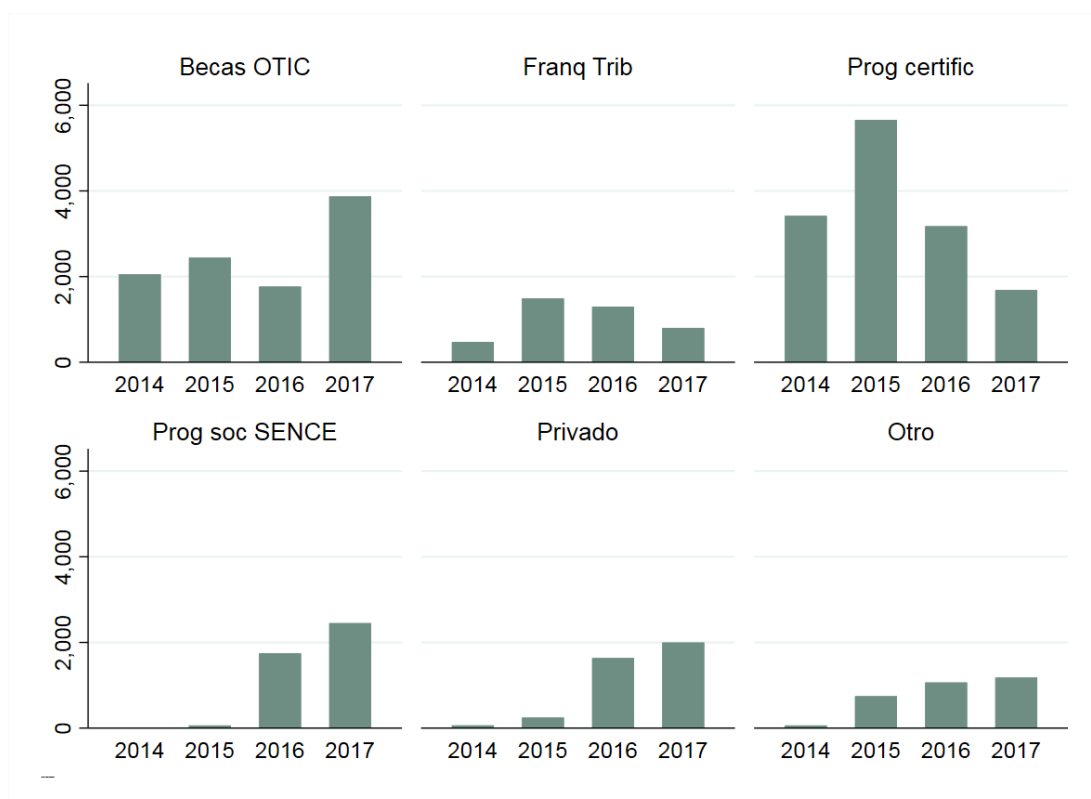


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El financiamiento de la certificación laboral es predominantemente público, siendo el programa de certificaciones algo más de un tercio durante 2014-17. Las becas de OTIC representan algo más de la cuarta parte de las certificaciones. El financiamiento privado puro sólo alcanza al 10%, mientras que otro componente con algún componente privado como es Franquicia Tributaria (Impulsa Personas) representa un 10% adicional. Considerando ambas categorías, alrededor de 20% de las certificaciones tienen algún componente privado (dejando de lado el ítem “otros” del cual se desconoce su origen).

El Gráfico 12 muestra que el financiamiento de becas de tercer año de OTIC ha evolucionado con fluctuaciones, pero sin tendencia clara desde 2014, manteniéndose entre 2.000 y 3.000 certificaciones anuales, salvo en 2017, cuando aumenta sustancialmente. El Programa de Certificación, en cambio, evidencia una clara tendencia decreciente a partir de 2015. El uso de la Franquicia Tributaria es más escasa y no alcanza las 2.000 certificaciones anuales y exhibe una caída importante desde 2016. El financiamiento de Programas Sociales vía SENCE, el cual incluye programa Más Capaz y Formación para el Trabajo, mostró un repunte muy importante durante el año 2016 y más aún en 2017. El financiamiento privado de la certificación, el cual incluye pagos directos de los empleadores o de los trabajadores, mostró un alza importante en el 2016 y luego aumenta nuevamente en 2017. Finalmente, la categoría Otros, que incluye financiamiento por vía trato directo con SENCE, sigue un patrón similar al de financiamiento privado.

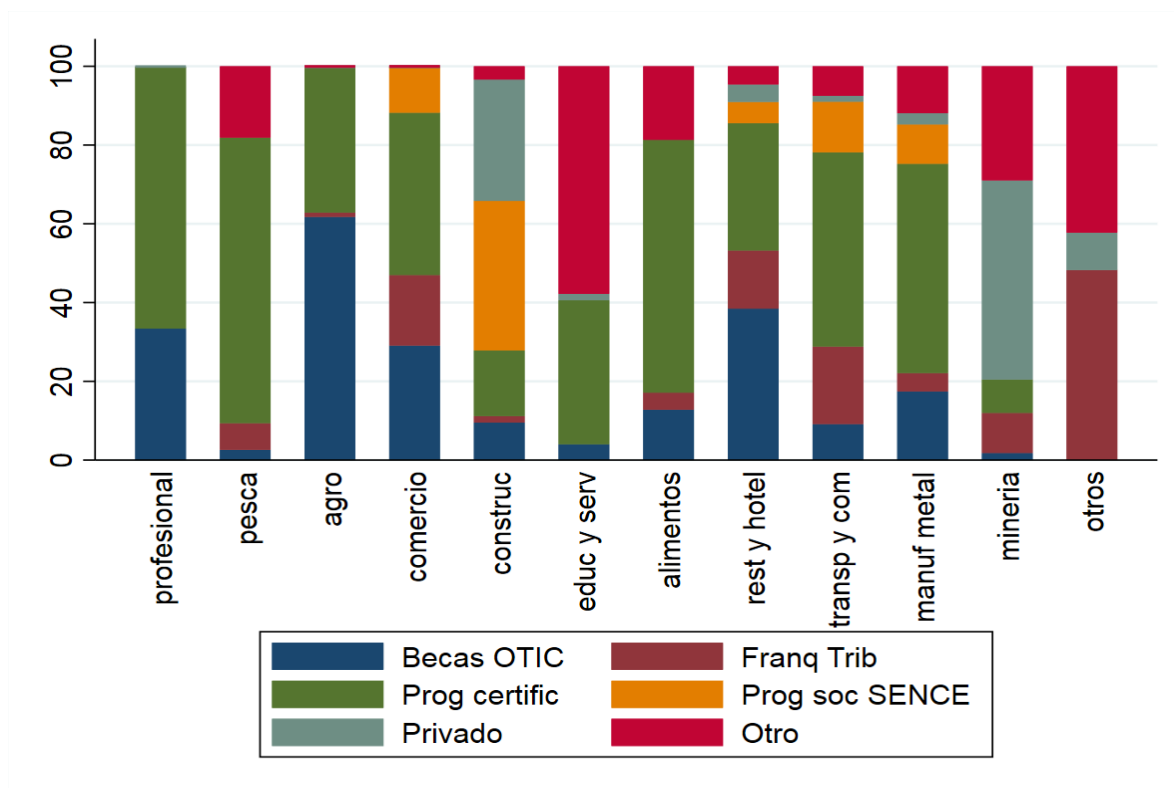
Gráfico 12: Mecanismo de financiamiento de certificación por año



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Existe una gran disparidad entre las formas de financiamiento existentes en el mercado de certificaciones, según sector económico (Gráfico 13). El financiamiento vía Becas de OTIC, por ejemplo, es especialmente relevante en la agricultura, restaurantes y hoteles, comercio, y servicios profesionales, pero es virtualmente inexistente en el sector de la construcción, minería, y el sector "otros", que esencialmente incluye servicios personales. Otra modalidad de financiamiento, como el Programa de Certificación, es de gran importancia relativa en el sector profesional, pesca, comercio, alimentación, transporte y comunicaciones, restaurantes, hoteles y turismo. Tiene una participación importante en un gran número de sectores, salvo en la construcción, minería, y servicios personales (otros). El financiamiento vía Franquicia Tributaria tiene muy limitada participación en casi todos los sectores, pero es relativamente importante en otros (servicios personales), y en menor medida, en transporte y comunicaciones, comercio, y restaurantes, hoteles y turismo. El sector que recibe la mayor proporción de recursos provenientes de Programas Sociales de SENCE son los sectores de la construcción y, en menor medida, transporte y comunicaciones, y manufactura metálica. El financiamiento privado, ya sea por aportes de trabajadores o empleadores, tiene casi nula importancia en casi todos los sectores, excepto en minería, donde es la principal fuente de financiamiento, y en menor medida, en el sector de la construcción. Finalmente, las modalidades de financiamiento denominadas como "otras", parecen ser especialmente importantes en los sectores de educación (representado especialmente por certificaciones en educación preescolar) y la categoría de servicios personales. Esta última categoría contiene recursos de CORFO, FIC, mixtos, y trato directo de SENCE.

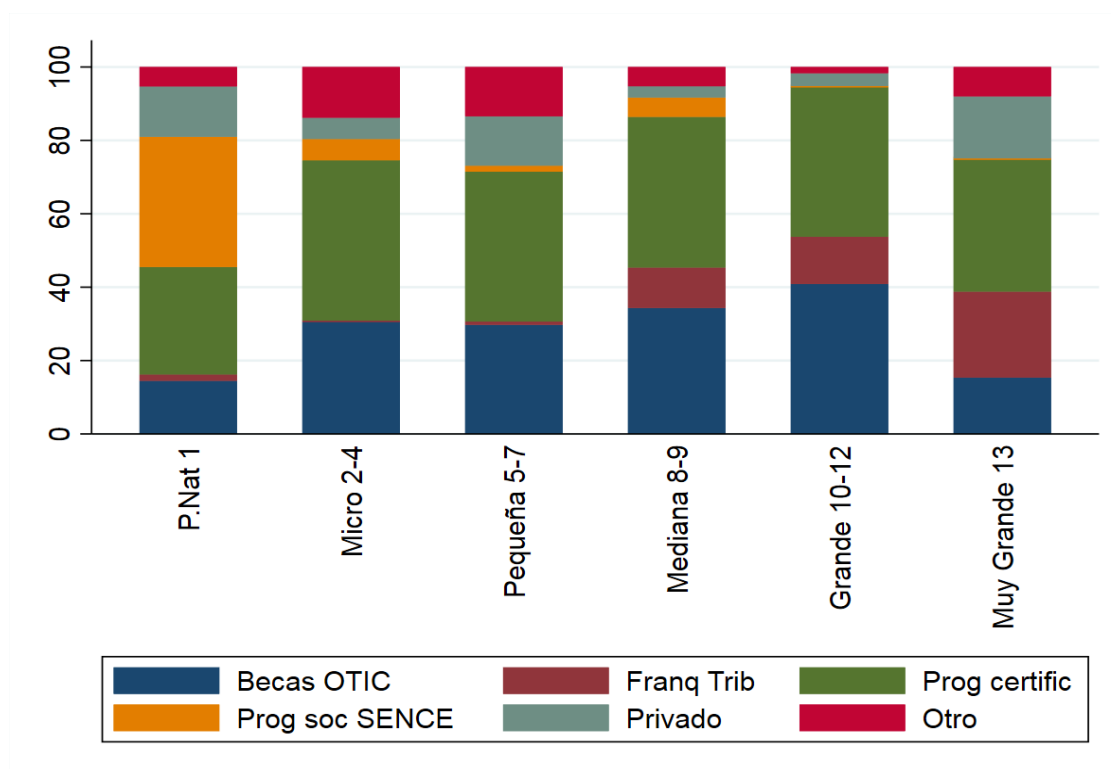
Gráfico 13: Mecanismo de financiamiento de certificación por sector



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

A continuación, se analiza si existen diferencias en los mecanismos de financiamiento utilizado por las empresas para la certificación de acuerdo a su tamaño. Al respecto, se encuentra una respuesta positiva, lo que se observa en el Gráfico 14. Las personas naturales están financiadas primordialmente por los Programas Sociales de SENCE (Más Capaz, etc.) y por el Programa de Certificación, como segunda fuente más importante. La importancia de los Programas Sociales de SENCE es notablemente inferior en empresas de mayor tamaño. Para empresas de mayor tamaño, gradualmente, el Programa de Certificación y las Becas de OTIC están entre las fuentes más importantes. Las Becas OTIC aumentan su importancia para empresas de mayores ventas, aunque disminuye en el tramo 13. El Programa de Certificación, en cambio, tiene una contribución proporcional mucho más pareja entre los distintos grupos de empresas según su tamaño. El financiamiento de Franquicia tributaria es particularmente importante en el caso de las empresas de mayor tamaño, y es básicamente inexistente en empresas pequeñas o de menor nivel de ventas. El financiamiento privado también alcanza su contribución proporcional más alta en el segmento de mayor tamaño, pero también resulta importante en el segmento de empresas pequeñas, microempresas y personas naturales. Finalmente, la categoría de otros financiamientos, que incluye CORFO, FIC, trato directo de SENCE, entre otros, es relativamente más importante en empresas de tamaño pequeñas y micro, y tiene una importancia menor en el caso de las empresas de tamaño mayor.

Gráfico 14: Mecanismo de financiamiento por tramo de ventas



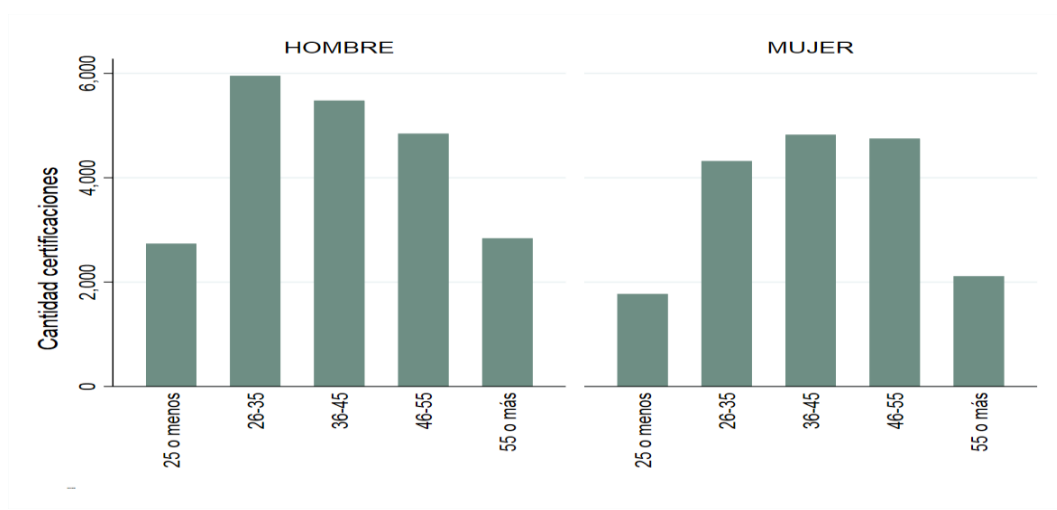
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

#### 4.6.3. Descripción y análisis de focalización

Los gráficos y estadísticas de este subtítulo, tienen el objetivo de caracterizar desde el punto de vista de las personas, quienes son primordialmente los beneficiarios de las certificaciones laborales y de los respectivos tipos de financiamiento asociadas a ellas. Se complementan los análisis descritos aquí con el estudio de la cobertura nacional expuesto más adelante.

El Gráfico 15 nos muestra que existe un mayor número de certificaciones laborales destinadas a hombres, y que los perfiles etarios de ambos géneros son relativamente parecidos. Sin embargo, una apreciación más acuciosa nos muestra que la certificación laboral está relativamente más enfocada en hombres jóvenes (26-35) y mujeres algo mayores (36-45 y 46-55). Este fenómeno bien podría darse como una consecuencia de la edad fértil de las mujeres entre 26 y 35 años.

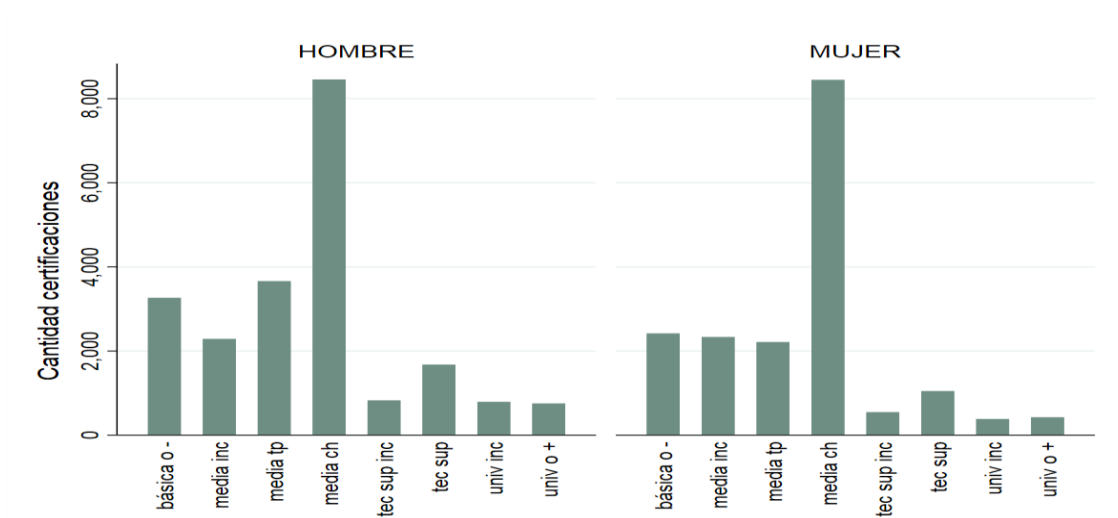
Gráfico 15: Cantidad de certificaciones por edad y género



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

También se investigan las diferencias sistemáticas que existen entre los niveles educacionales y el género de los beneficiarios de las certificaciones laborales, sin que esto constituya una apreciación causal, sino sólo descriptiva. En ambos géneros, el grupo educacional que recibe mayor cantidad de certificaciones es aquel que ha completado media científica humanista. Sin embargo, en niveles de educación media técnica profesional, media incompleta, o educación básica, los hombres tienen una clara ventaja. Por otra parte, la certificación laboral a nivel de educación superior, es escasa en ambos sexos, pero lo es aún más en el caso de las mujeres. Por ende, se concluye que la focalización en grupos de menor nivel educacional se cumple mucho más en el caso de los hombres que en las mujeres.

Gráfico 16: Cantidad de certificaciones por educación y género

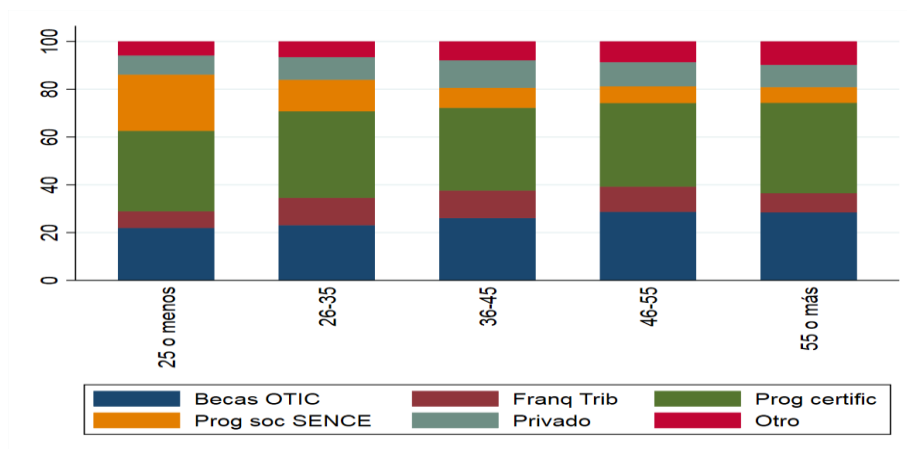


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Posteriormente al análisis de las características demográficas más notables, se examina cómo los mecanismos de financiamiento interactúan con estas características, para comprender si estos mecanismos de transferencias de recursos permiten o no el acceso a la certificación laboral a los grupos más vulnerables.

El Gráfico 17 muestra que existe casi nula distinción de la asignación de fondos para la certificación de acuerdo a la edad de los trabajadores. Apenas existe una leve tendencia a un mayor aporte del mecanismo de Becas OTIC para trabajadores de mayor edad. Sin embargo, la estabilidad de la participación de cada mecanismo de financiamiento y los distintos grupos etarios es claramente el patrón más distintivo del gráfico.

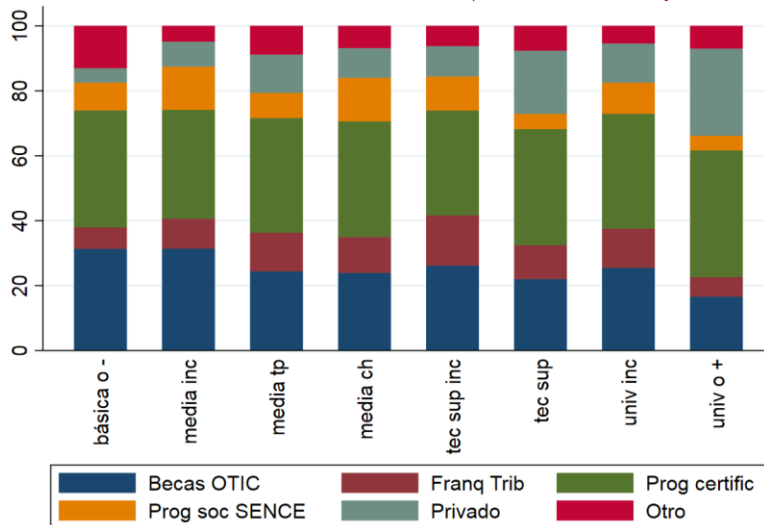
Gráfico 17: Mecanismo de financiamiento por Edad trabajador



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Al analizar la distribución de los mecanismos de financiamiento en términos relativos a través de los distintos niveles de educación de los trabajadores, se concluye que no existe una diferenciación muy significativa en esta dimensión (Gráfico 18). Se aprecia una tendencia a financiamiento de Becas de OTIC en los grupos de menor nivel educacional, así como una contribución relativa algo mayor del Programa de Certificación en grupos de mayor nivel educacional. Los aportes de los Programas Sociales de SENCE están enfocados en los grupos de enseñanza media científico humanista completa y educación media incompleta, aunque los favorecidos por estas certificaciones pertenecen a todo tipo de nivel educacional. La Franquicia Tributaria también aporta recursos a certificaciones de un amplio espectro de niveles educacionales, pero se enfoca especialmente en trabajadores con nivel técnico superior incompleto. Finalmente, el financiamiento privado, ya sea por parte de empleadores o trabajadores, tiene una mayor participación en el grupo que tiene educación universitaria completa o superior.

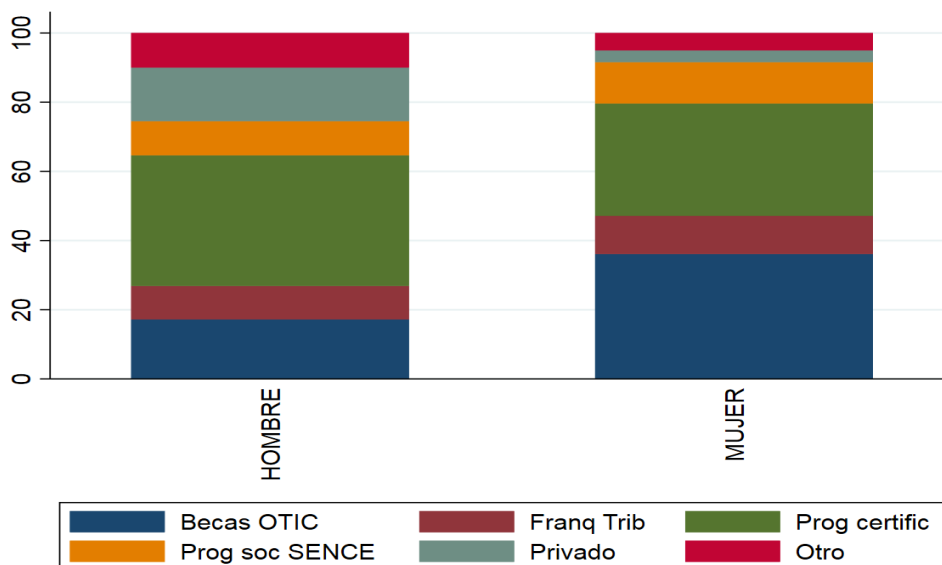
Gráfico 18: Mecanismo de financiamiento por Educación trabajador



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Dentro de las variables de caracterización socioeconómica y demográfica, aquella que ofrece mayor contraste entre sus distintos grupos es la variable de género. Es llamativa la mayor contribución relativa que tienen las Becas de OTIC para financiar la certificación laboral de mujeres, así como la mayor importancia relativa del Programa de Certificación para financiar certificaciones en el caso de los hombres. La importancia relativa de financiamiento vía Programas Sociales de SENCE es levemente mayor, en términos relativos, para mujeres y la Franquicia Tributaria es relativamente parecida en ambos géneros. Finalmente, el financiamiento privado, a través de aportes de empleadores o trabajadores, tiene un gran contraste entre género, ya que este mecanismo de financiamiento es particularmente importante para hombres, y significativamente menos importante en términos relativos para las mujeres. El financiamiento de otros tipos, incluyendo Otros que incorpora trato directo de SENCE, es más importante relativamente para los hombres (Gráfico 19).

Gráfico 19: Mecanismo de financiamiento por Género trabajador

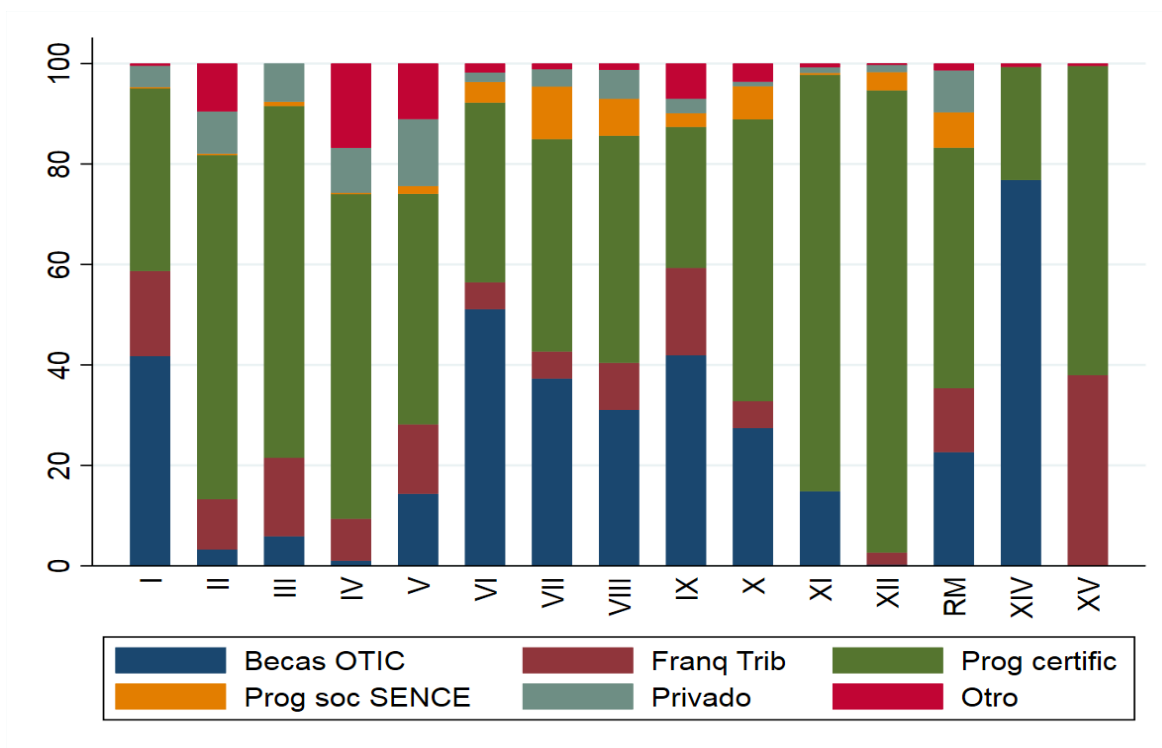




Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Estudiando la distribución geográfica de los mecanismos de financiamiento, se observa una alta heterogeneidad a través de Chile (Gráfico 20). El financiamiento vía Becas de OTIC es particularmente importante en Tarapacá y las regiones del centro sur de Chile, es decir, de la VI a la IX y muy especialmente la Región de los Ríos XIV. El Programa de Certificación, en cambio, es especialmente importante en las regiones del norte, exceptuando Tarapacá, y muy especialmente, las regiones más australes, Aisén y Magallanes. El financiamiento de Programas Sociales SENCE no constituye una fuente importante en términos relativos en ninguna región, pero está concentrado especialmente en las regiones del centro sur de Chile, siendo casi inexistente en las regiones del extremo norte y extremo sur del país. La contribución de la Franquicia Tributaria fluctúa bastante a través de las distintas regiones, y es difícil establecer un patrón geográfico consistente. El financiamiento privado es especialmente importante en las regiones del norte de Chile y en la Región Metropolitana, consistente quizá con la importancia del sector minero y empresas de mayor tamaño en estas regiones. Finalmente, otras fuentes de financiamiento, que incluyen, por ejemplo, trato directo con SENCE, tienen una participación pequeña, pero notoriamente mayor en términos relativos en las regiones de Coquimbo y Valparaíso.

Gráfico 20: Certificaciones por región y modo de financiamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

#### 4.6.4. Comportamiento de Número de UCL por perfil

En esta sección, se analiza el comportamiento del número de unidades de certificación laboral o UCL y cómo éstas varían en función de distintas características tanto de empleadores como trabajadores o Centros. Esta

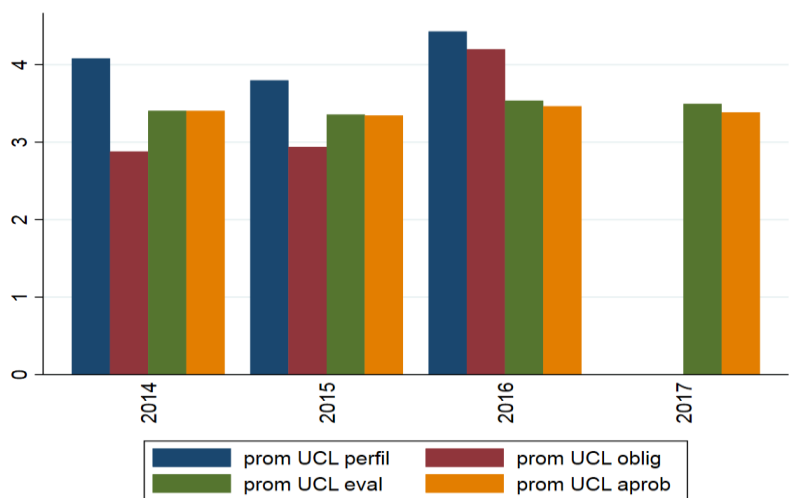
variabilidad refleja decisiones tomadas por los OSCL (Organismos Sectoriales) puesto que son ellos quienes definen el número de UCL con que cuenta cada perfil y si un perfil puede o no certificarse parcial o totalmente. Es posible que los OSCL también definan los perfiles considerando la forma en la que éstos serán evaluados en la práctica tanto por Centros de Certificación como por empresas adscritas al sector.

Por otro lado, los mecanismos de financiamiento disponibles tienen un efecto sobre el número de UCL certificadas, este hecho debe ser considerado en la recomendación de un sistema de financiamiento para ChileValora. Si los mecanismos de financiamiento son relevantes, se pueden afectar objetivos estratégicos esenciales respecto de la extensión y cumplimiento de estándares mínimos asociados a los perfiles laborales.

En los siguientes gráficos se ilustra el comportamiento del promedio de UCL por perfil, considerando aquellas obligatorias, evaluadas, y aprobadas. Se analiza la evolución de UCL promedio en los distintos años observados. La base de datos aportada por ChileValora no contiene información acerca de UCL evaluadas y aprobadas para 2017, pero éstas se han recalculado directamente de la base al existir un desglose de UCLs evaluadas y aprobadas por cada perfil, hasta un máximo de 13 por perfil. La construcción de UCL por perfil es posible de realizar usando datos del Catálogo público de Perfiles y UCL de ChileValora presente en internet.

Se observa que desde 2014 existe una tendencia a un mayor alineamiento entre las UCL del perfil, las evaluadas y aprobadas (Gráfico 21). Hacia 2014, habitualmente se producía una mayor brecha entre el número de UCL de los perfiles y el número de evaluadas. También se observa que el número de UCL evaluadas en cada certificación está aumentando, y aproximándose a un promedio algo superior a 4. Por otro lado, las UCL evaluadas y aprobadas presentan menor variabilidad a través del tiempo (considerando incluso 2017) que las promedio por perfil y obligatorias por perfil.

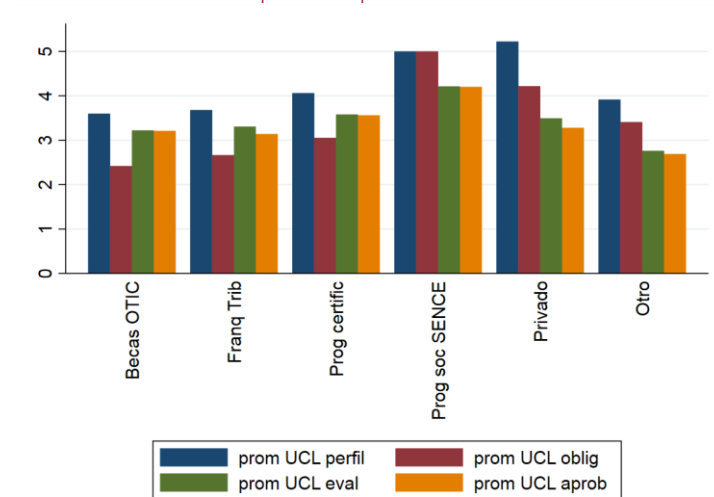
Gráfico 21: UCL promedio por año



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora. Los datos de UCL evaluadas y aprobadas para 2017 fueron construidos usando la base de datos de certificaciones. Sin embargo, UCL de cada perfil y los obligatorios por perfil para 2017 están en proceso de construcción.

Existe una considerable disparidad en el número de UCL considerando el tipo de financiamiento (Gráfico 22). Aquellas certificaciones financiadas vía Programas Sociales de SENCE, usualmente tienen un número mayor de UCL en promedio y muestran una alta tasa de aprobación. También se observa que se evalúan en promedio todas las UCL que son obligatorias dentro del perfil. En los otros mecanismos de financiamiento, éste no es el caso. En particular, las certificaciones financiadas a través de Becas de OTIC, Programa de Certificación, y Franquicia Tributaria tienden a tener un número de UCL obligatorias menores que aquellos presentes en el perfil y se evalúan menos UCL usualmente que aquellas determinadas en el perfil laboral. En contraste, las certificaciones financiadas de manera privada son aquellas que presentan el mayor número promedio de UCL por perfil, pero el número de UCL obligatorias resulta menor. En este mecanismo de financiamiento, usualmente el número promedio de UCL evaluadas y aprobadas es apenas un poco superior a que el de las obligatorias.

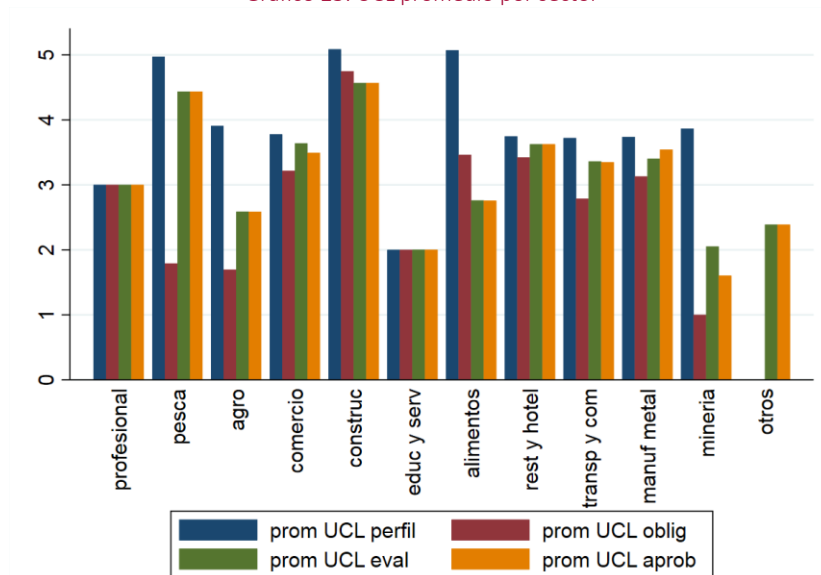
Gráfico 22: UCL promedio por modo de financiamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El Gráfico 23 ilustra una alta variabilidad de UCL promedio de acuerdo a cada sector económico. En los sectores pesqueros, construcción, y alimentos, los perfiles laborales tienen el mayor número de UCL. Sin embargo, en el sector pesquero y alimentos, el número de UCL obligatorias en cada perfil es notoriamente inferior. En el caso de la pesca, las UCL evaluadas y aprobadas están mucho más cerca de las UCL promedio por perfil que del número promedio obligatorio. Este desalineamiento también se observa en algún grado en el sector de alimentos y en la minería. Los sectores de profesionales, comercio, restaurantes y hoteles, transporte y comunicaciones, y manufacturas metálicas presentan menor disparidad entre las UCL por perfil, obligatorias, evaluadas, y aprobadas. En el sector agrícola, educación y minería el número de UCL es también considerablemente menor al que existe en otros sectores de la economía.

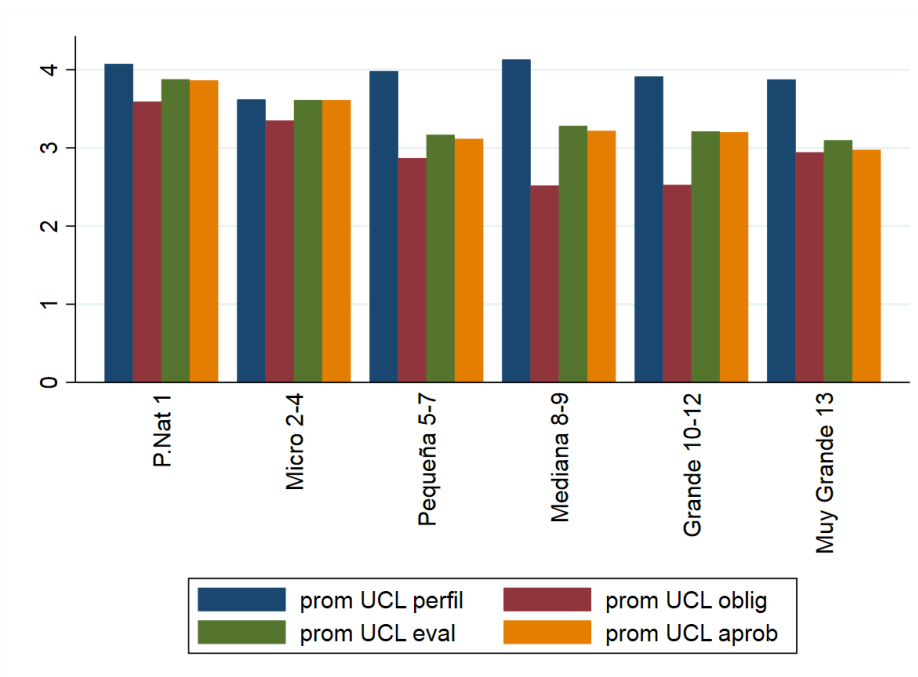
Gráfico 23: UCL promedio por sector



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

También se examina la importancia del tamaño de las empresas, especialmente sus ventas para determinar el impacto que ésta tiene sobre el número de UCL utilizadas en promedio en las certificaciones laborales (Gráfico 24). En general, se observa que en la medida que las empresas tienen ventas mayores, el número de UCL evaluadas tiende a disminuir, excepto en el grupo de empresas más grandes de la economía. Por otra parte, el número de UCL evaluadas y aprobadas tiende a ser alto en personas naturales y microempresas, y baja en el grupo de empresas de mayor tamaño. También este grupo de empresas medianas es aquél que escoge en promedio perfiles con números de UCL obligatorias más altas, lo que supone que se le tienden a agregar UCL que no están definidas previamente en los perfiles laborales como mínimas.

Gráfico 24: UCL promedio por tramo de ventas



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

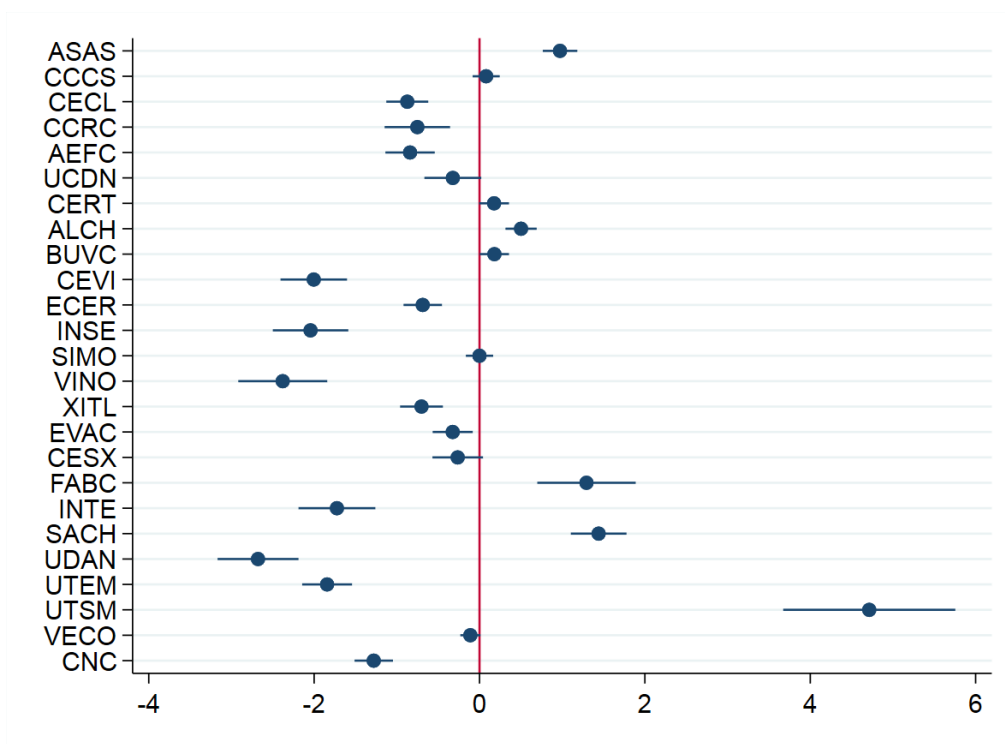
Si bien los gráficos precedentes entregan información sugerente respecto de los factores que influyen sobre la elección de perfiles y el número de UCL, formalmente es necesario desarrollar métodos estadísticos que permitan aislar el impacto de los distintos factores explicativos. El método más simple y apropiado para realizar esta tarea es el de regresión múltiple. Por ello se especifica un modelo en el cual la variable dependiente es el número de UCL evaluados a certificar y se intenta explicar con variables que teóricamente son relevantes para este fenómeno. Éstas son los niveles de venta (vta), sector económico (sec), modalidad de financiamiento (fin), y las características demográficas propias de la persona que se certifique, incluyendo género (gen), edad (eda) y nivel educacional (edu). Finalmente, se incluyen efectos fijos por Centro Evaluador (cev), permitiendo que parte de la explicación se base en la institución que ejecuta el proceso de evaluación y de certificación, y que por ello pueda tener injerencia en la decisión sobre el número de UCL de los perfiles certificados. La especificación se puede expresar en la siguiente ecuación, donde "C." Seguido del nombre de la variable representa las posibles categorías de dicha variable.

$$\begin{aligned}
 \text{Num UCL eval}_n &= \alpha + \sum_i \beta_i^{vta} C.vta_{in} + \sum_i \beta_i^{sec} C.sec_{in} + \sum_i \beta_i^{fin} C.fin_{in} \\
 &+ \sum_i \beta_i^{gen} C.gen_{in} + \sum_i \beta_i^{eda} C.eda_{in} + \sum_i \beta_i^{edu} C.edu_{in} + \sum_i \beta_i^{cev} C.cev_{in} + \varepsilon_n
 \end{aligned}$$

A continuación, los siguientes gráficos ilustran los coeficientes obtenidos por el método de regresión múltiple, identificando la magnitud del coeficiente estimado asociado a cada variable con un círculo, y representando el intervalo de confianza al 95% asociado a dicho coeficiente. Se presentan los coeficientes en cuatro cuadros separados, con la finalidad de hacer más didáctica la presentación y concentrar el análisis sólo en un tipo de factor a la vez.

El Gráfico 25 muestra los efectos fijos por Centro de Certificación. Existen muchos Centros que presentan efectos estadísticamente significativos en relación al Centro referencial omitido: ACEC. Existe una mayoría de Centros que suele certificar perfiles con una cantidad notoriamente más baja de UCL, incluso llegando a valores cercanos a las dos UCL menos en promedio. Asimismo, hay centros que presentan un efecto positivo sobre el número de UCL. Llama especialmente la atención el caso de UTSM (Universidad Técnica Federico Santa María), cuyo efecto es elevar el número de UCL en aproximadamente cinco, un impacto muy significativo. Debido al número de Centros a los cuales les asocia un efecto importante sobre las UCL certificadas, ya sea positivo o negativo, concluimos que la elección del Centro Certificador tiene un efecto muy importante en esta dimensión.

Gráfico 25: Efectos de Centro Evaluador en número de UCL por perfil

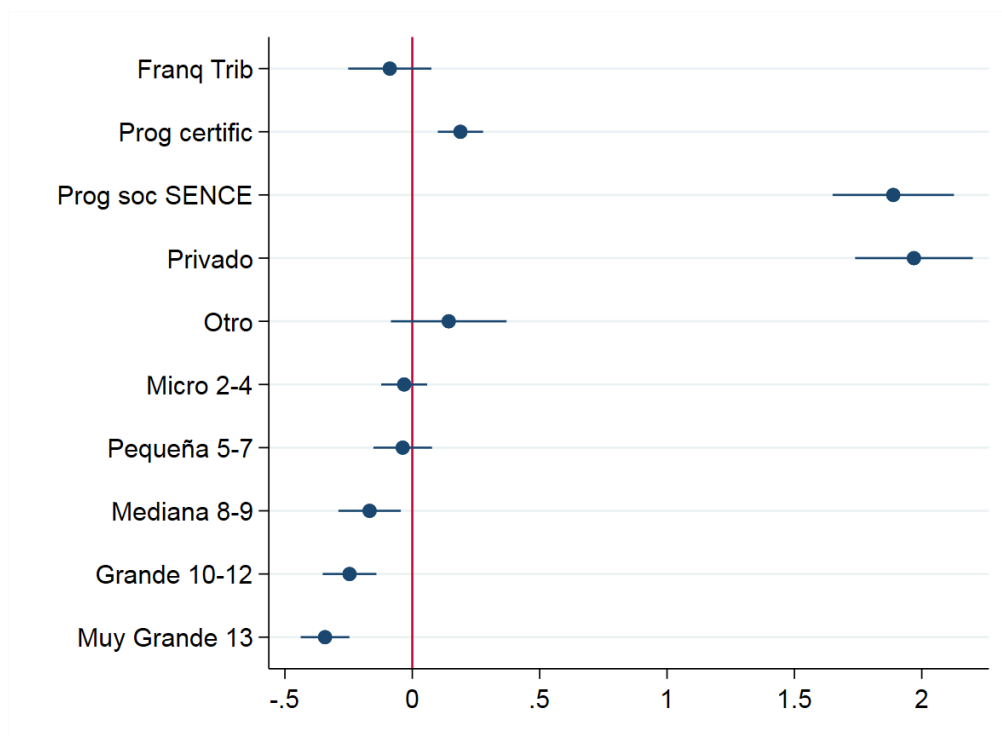


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

A continuación, se grafica el impacto que tienen la elección del mecanismo de financiamiento y el tamaño de la empresa, medido de acuerdo al tramo de sus ventas, en el número de UCL evaluadas. El Gráfico 26 muestra que existe un efecto muy claro y positivo de los Programas Sociales de SENCE y de aquellas certificaciones financiadas de modo privado en el número de UCL. Debido a la naturaleza de estos programas, que vinculan capacitación y certificación en línea con un plan formativo del perfil. Por este motivo, el objetivo habría sido certificar todas las UCLs del oficio en que se capacitaron.

Los mecanismos de financiamiento de Franquicia Tributaria y Otros tienen un efecto que no es diferente del mecanismo de Becas de OTIC, la categoría referencial en este análisis. En el caso de los tamaños de las empresas de acuerdo a sus ventas, se observa que no hay un efecto muy importante de esta variable sobre la decisión del número de UCL que se evalúen hasta las empresas definidas en el tramo 10 de ventas. Sin embargo, para los tramos más altos, existe un cierto impacto negativo en el número de UCL evaluadas.

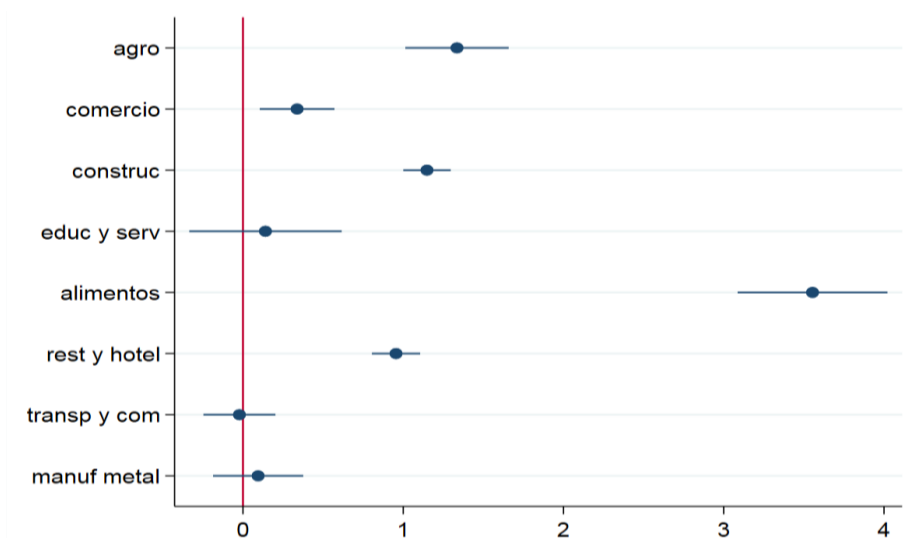
Gráfico 26: Efectos de modo financiamiento y tramo de ventas en UCL perfil



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

En el Gráfico 27, se examina el impacto que tiene el sector económico en la determinación del número de UCL, manteniendo constante los demás factores tales como Centros de certificación, nivel de ventas, etc. Debido al vínculo de origen de los perfiles con OSCL, organismos sectoriales, la presumible complejidad de los perfiles es algo que se ve afectado de modo importante por decisiones influidas por la identidad sectorial que permea a través de la OSCL. El Gráfico 27 ilustra que hay varios sectores que tienen un número de UCL mayor que los servicios profesionales, la categoría omitida y referencial en este análisis. En particular el agro, la construcción, y restaurantes y hoteles tienen en promedio una UCL más en sus perfiles laborales que aquellos de la categoría referencial. El rubro de alimentos destaca nítidamente con un efecto muy grande de casi 4 UCL adicionales en sus perfiles.

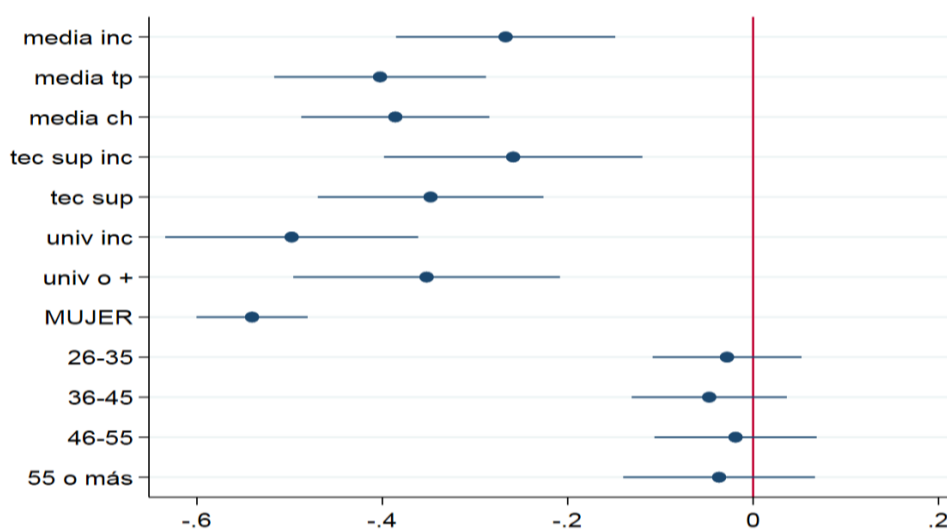
Gráfico 27: Efectos de sector en UCL perfil



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

En el Gráfico 28 se reportan los resultados del análisis de regresión múltiple, se observa que existe un impacto significativo y negativo del nivel educacional superior en el número de UCL certificadas en relación al grupo que se omite en el análisis y actúa como referencia, el de trabajadores que tienen educación básica o inferior. Adicionalmente, se observa que existe un efecto claramente negativo en el número de UCL en el caso de las mujeres, cuyo impacto puede llegar hasta el 0.5 UCL evaluadas. Finalmente, se observa que los factores etarios no tienen importancia en la definición del número de UCL certificadas.

Gráfico 28: Efectos de educación, género y edad en UCL perfil



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.



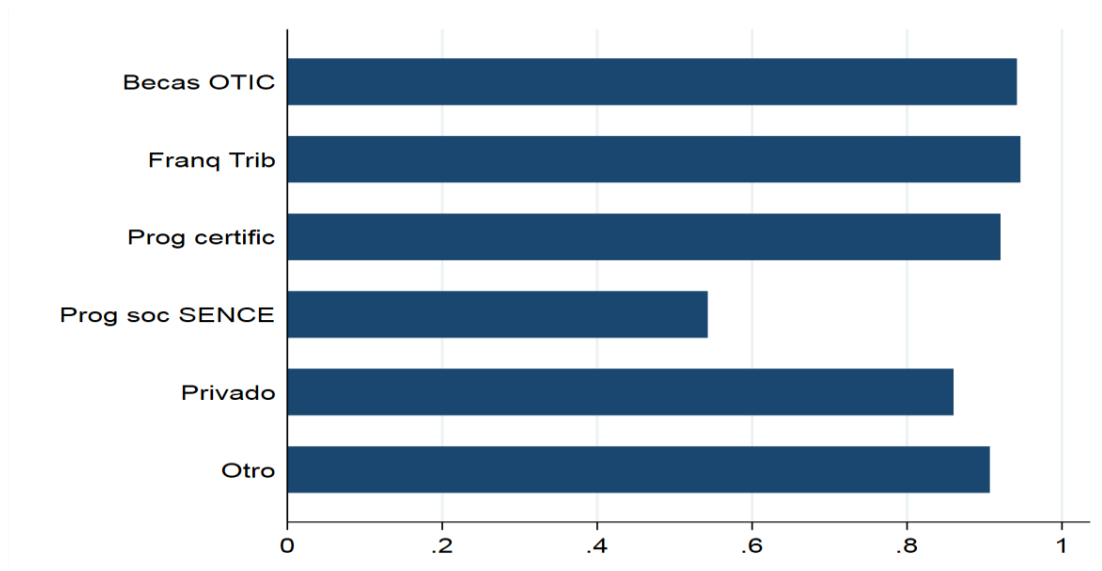
#### 4.6.5. Porcentajes de Aprobación

A continuación, se analiza el nivel de aprobación de perfiles y UCL en el proceso de certificación. La aprobación constituye la constatación por parte del evaluador de que la competencia laboral evaluada se encuentra acreditada en un trabajador respectivo en un cierto estándar que ha sido consensuado previamente por Organismos Sectoriales, de acuerdo a la institucionalidad vigente de ChileValora. Es importante evaluar si dicha aprobación es sensible a factores de financiamiento. En este sentido, puede apoyar a la hipótesis de que los mecanismos de financiamiento tienen alguna incidencia sobre la aprobación del estándar, y por ende sobre la calidad y el valor percibido por el mercado laboral de los certificados generados en el Sistema.

El análisis se ve dificultado, en este caso, porque las tasas de aprobación de perfiles y UCLs, en general, son muy altas, lo cual puede deberse al establecimiento de estándares de baja dificultad en la mayoría de los casos, o bien que existe un patrón de selección por parte de los empleadores respecto de los trabajadores más proclives a aprobar el proceso de certificación. Hacia el final de esta sección, se desarrolla un método de regresión múltiple que permite separar el impacto de estas dos posibles explicaciones, que no son opuestas entre sí, sino complementarias.

Primero se estudia el comportamiento de aprobación de perfiles, el cual es naturalmente menor que la aprobación de UCLs (Gráfico 29). Bastaría una UCL reprobada para no aprobar un perfil solamente de acuerdo a la información disponible. Visualizando la aprobación de perfiles, se aprecia un porcentaje notoriamente menor en el caso de programas sociales SENCE y algo menos en el caso de financiamiento privado. Las demás categorías bordean el 90% de aprobación.

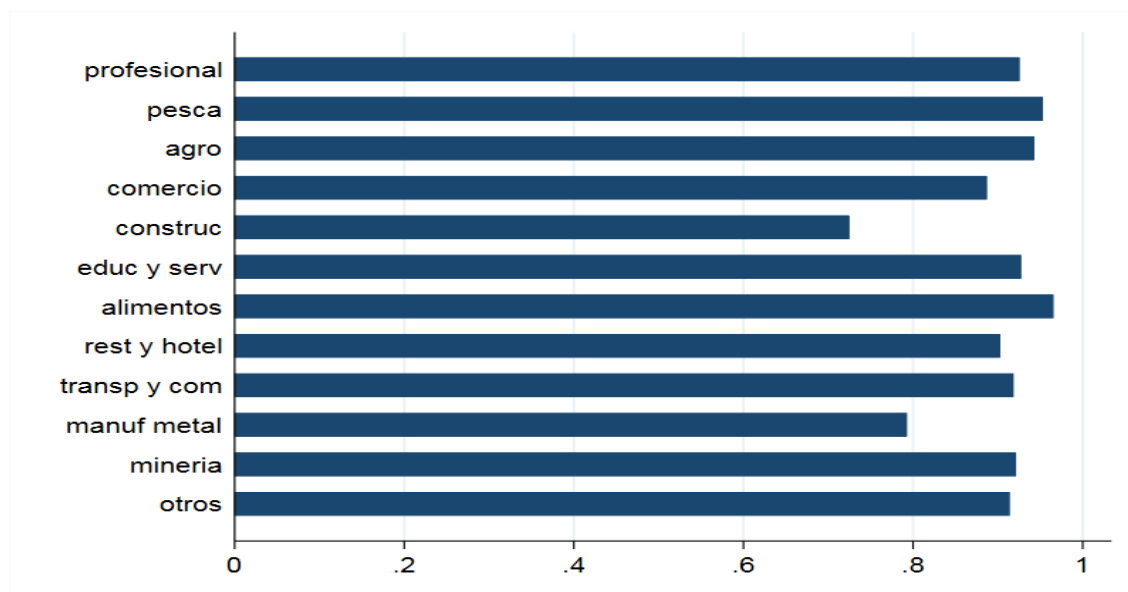
Gráfico 29: Tasa aprobación perfil promedio por modo de financiamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

La aprobación de perfiles por sector (Gráfico 30) muestra porcentajes especialmente bajos para el caso de la construcción, manufacturas metálicas y comercio, mientras que el rubro de alimentos exhibe la mayor aprobación. Una buena parte de los programas sociales SENCE (Más Capaz, etc.) evalúan efectivamente perfiles de construcción, lo cual es coherente con ambos gráficos.

Gráfico 30: Tasa aprobación perfil promedio por sector



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Siguiendo el análisis descriptivo desarrollado en la sección precedente, se ilustra el comportamiento de la aprobación definido como la razón de UCL aprobadas divididas por la UCL evaluadas multiplicada por 100. Como se aprecia en los gráficos siguientes (Gráfico 31 y Gráfico 32), aunque se examina la tasa aprobación de UCL promedio de acuerdo al mecanismo de financiamiento, tramo de ventas y sector económico, existe poca variabilidad debido a la alta tasa de aprobación general. Los Centros certificadores tienen algún grado de variabilidad en la tasa de aprobación de UCL por centro (Gráfico 33).

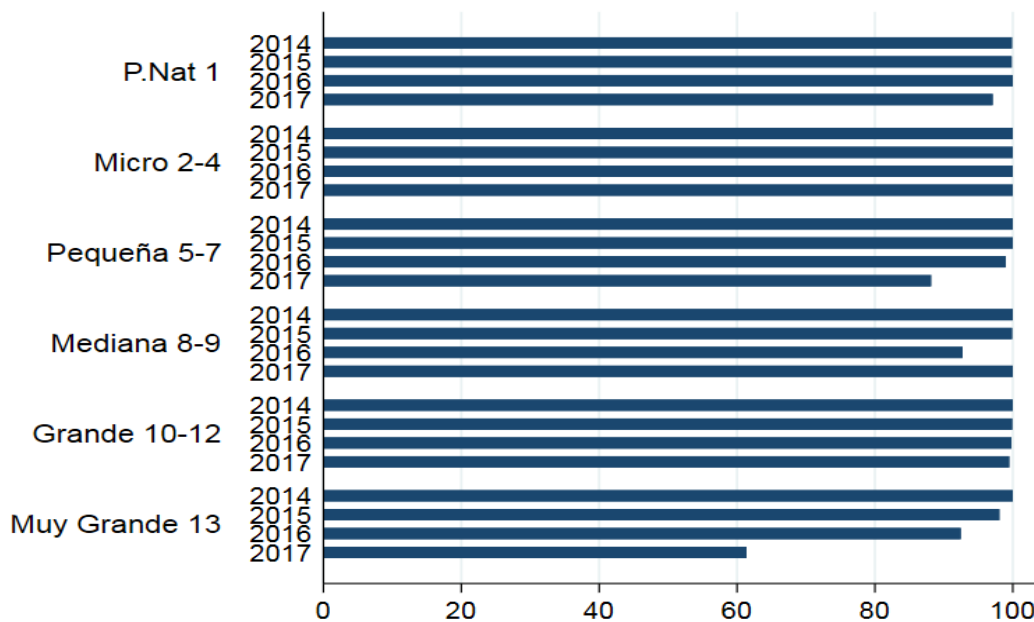
Quizás lo más llamativo es que la tasa promedio de aprobación parece ser un tanto menor en certificaciones financiadas por mecanismos definidos como "otros", que incluye financiamiento de CORFO, FIC y trato directo SENCE, entre otras (Gráfico 34). En términos de tamaño de empresa, apenas es visible que las empresas del nivel 13, las más grandes, tienen una tasa de aprobación algo menor al casi 100% predominante, especialmente en 2016 y 2017. Mirando a través de sectores, se aprecia nítidamente que la minería escapa a la regularidad generalizada de aprobación perfecta (Gráfico 35).

Gráfico 31: Tasa aprobación UCL promedio por centro



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Gráfico 32: Tasa aprobación UCL promedio por tramo de venta



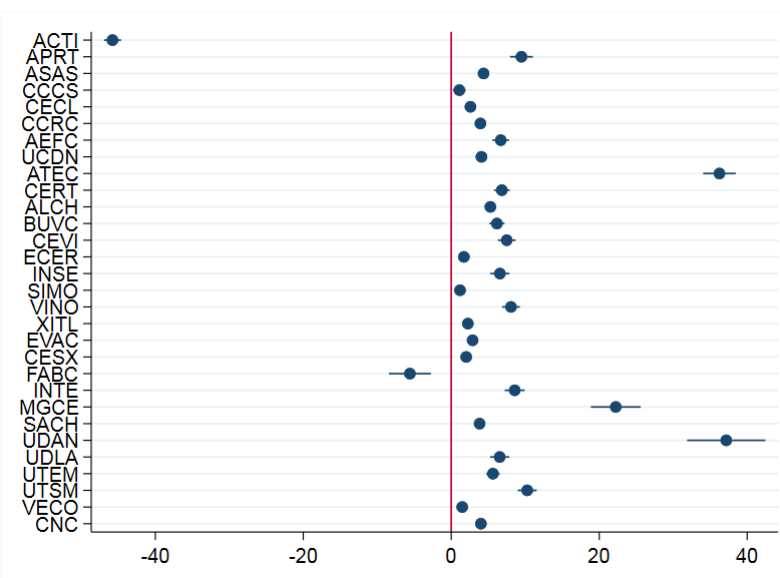
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Con la finalidad de distinguir rigurosamente el impacto de diferentes variables sobre la aprobación de las evaluaciones, se procede a realizar un análisis estadístico de regresión múltiple, en la cual cada coeficiente representa el impacto que tiene la variación de una variable específica, manteniendo todas las demás constantes. Esto permite discriminar el verdadero impacto, por ejemplo, de los mecanismos de financiamiento, teniendo constante la asignación que se hace a los Centros Certificadores, o a las industrias correspondientes. Para ello se construye un modelo lineal, en el cual la variable dependiente es la tasa de aprobación y entre las independientes se considera el sector (sec), el mecanismo de financiamiento (fin), el tramo de ventas de la empresa (vta), características personales de los individuos que intentan certificarse (género (gen); edad (eda); y educación (edu)), y un conjunto de efectos fijos de los Centros certificadores (cev). Denotando “C.” como el listado de categorías de cada variable, el modelo se puede escribir mediante la siguiente ecuación

$$Aprob_n = \alpha + \sum_i \beta_i^{vta} C.vta_{in} + \sum_i \beta_i^{sec} C.sec_{in} + \sum_i \beta_i^{fin} C.fin_{in} + \sum_i \beta_i^{gen} C.gen_{in} + \sum_i \beta_i^{eda} C.eda_{in} + \sum_i \beta_i^{edu} C.edu_{in} + \sum_i \beta_i^{cev} C.cev_{in} + \varepsilon_n$$

A continuación, se muestran los resultados en distintos gráficos con la finalidad de dar una interpretación. En el caso de la importancia de los Centros de certificación (Gráfico 33), puede apreciarse que un número importante de Centros tienen tasas de aprobación sistemáticamente superiores a las de la categoría omitida, el centro ACEC (A.C. Evaluaciones y Certificaciones Ltda.). No existe ningún Centro que se destaque nítidamente por tener una tasa de aprobación radicalmente superior a otros, pero hay varias entidades de este tipo que presentan tasas de aprobación superiores estadísticamente al Centro que se determina arbitrariamente como referencial en este análisis (ACEC). Por otro lado, dos centros presentan tasas de aprobación considerablemente inferiores al centro referencial FABC (Servicios y Mantenimiento ABC Ltda. - Fulcro ABC) y ACTI (Sociedad de Desarrollo Tecnológico).

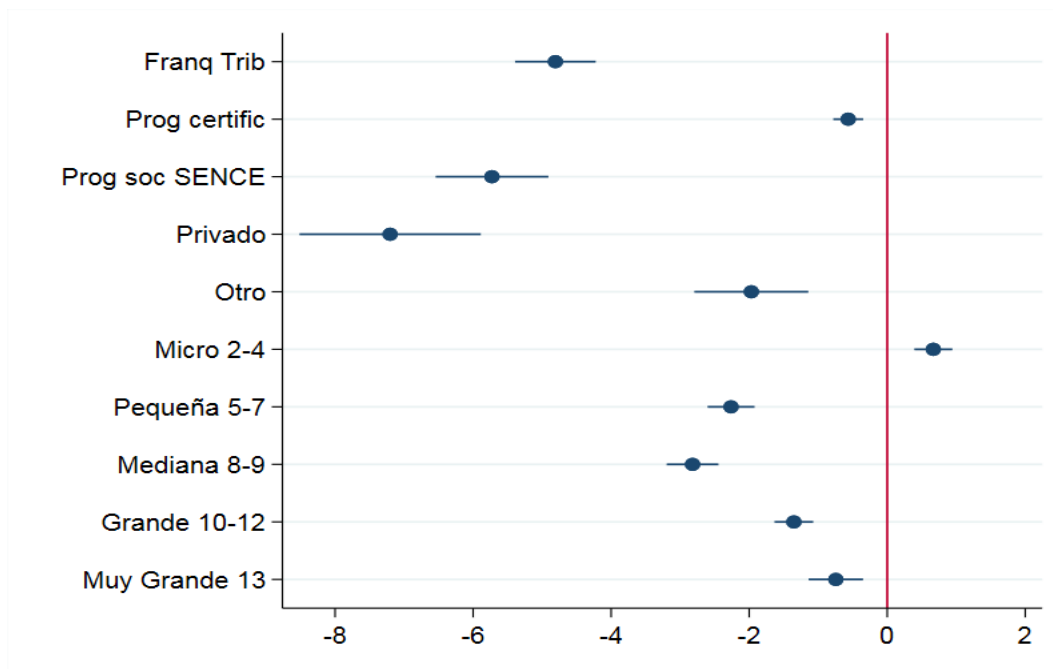
Gráfico 33: Efectos de centro en tasa aprobación



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

En el Gráfico 34 se aprecia el efecto que tiene, aislado de otras variables, el mecanismo de financiamiento sobre la tasa de aprobación. La modalidad de Franquicia Tributaria, Privado, y un poco en menor medida los Programas Sociales de SENCE tienen un impacto negativo sobre la tasa de aprobación, la cual puede llegar a tener un número bastante modesto, de entre 6%. En el caso del impacto del tamaño de las ventas de las empresas, cuando éstas superan el tramo 5 se aprecia una tasa de aprobación un poco más baja que la que se obtiene en la categoría referencial, en este caso el tramo de personas naturales.

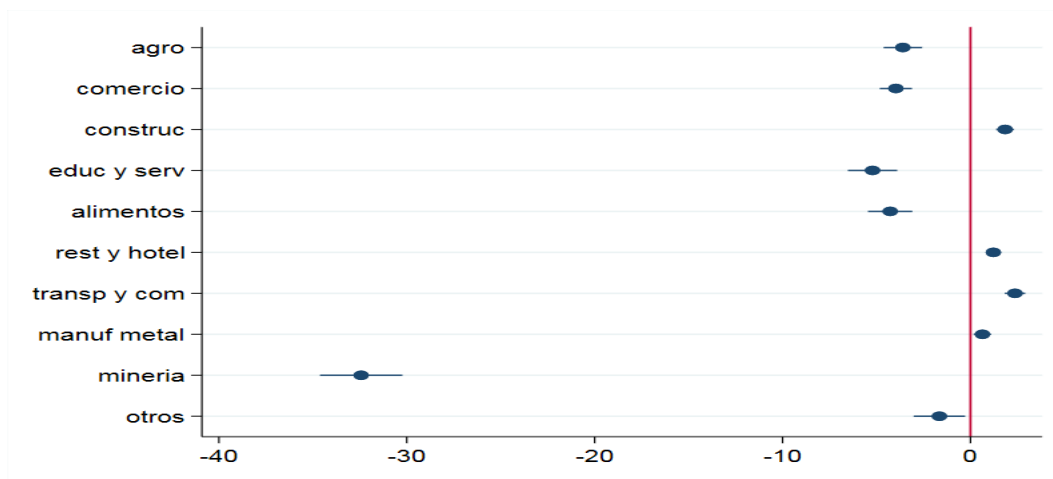
Gráfico 34: Efectos de modo financiamiento y tramo de ventas en tasa aprobación



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

También se observa que las tasas de aprobación son algo menores en relación a la categoría base omitida, servicios profesionales, en el sector de agro, comercio, educación y alimentos. Un efecto notorio que reduce la tasa de aprobación es la pertenencia al sector minero (Gráfico 35).

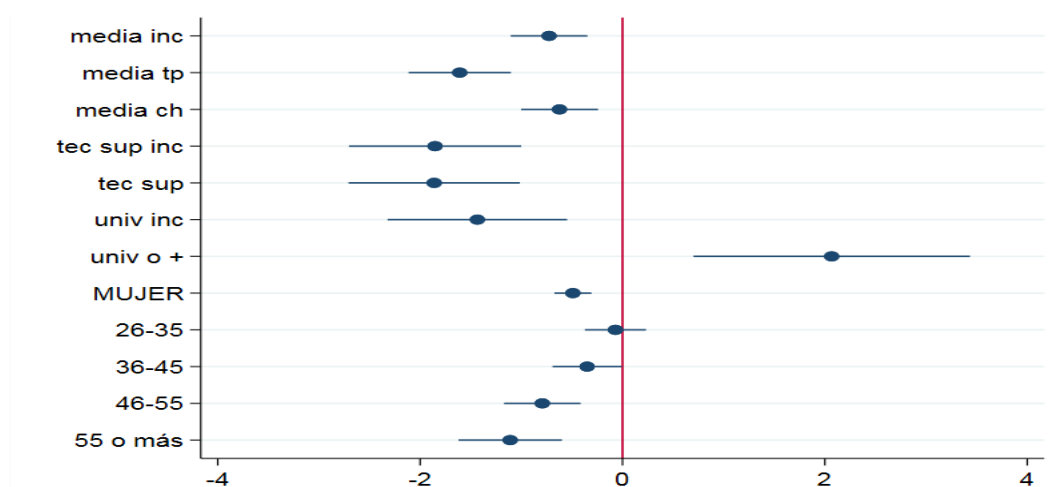
Gráfico 35: Efectos de sector en tasa aprobación



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Finalmente, se muestran los resultados del impacto de distintas características socioeconómicas y demográficas de los trabajadores que participan en los procesos de certificación (Gráfico 36). En particular, se aprecia que la certificación laboral tiene una tasa de aprobación algo menor que la categoría base omitida (personas con educación básica o menos), de acuerdo al nivel educacional, excepto en el caso de educación superior universitaria. Esto no debería ser sorprendente debido a que los perfiles en los cuales los trabajadores intentan certificarse están naturalmente adecuados a los niveles educacionales previamente adquiridos. Hay un impacto diferencial de las mujeres respecto de los hombres, el cual resulta negativo, y sugiere que las mujeres tienen una probabilidad de aprobación de aproximadamente 0.25 por ciento inferior a la de los hombres. Pareciera no haber un efecto muy claro respecto de las características de las personas que se certifican y su probabilidad de aprobación. Los resultados sugieren un efecto levemente inferior en la tasa de aprobación en la medida que las personas sean de mayor edad.

Gráfico 36: Efectos de educación, género y edad en tasa aprobación



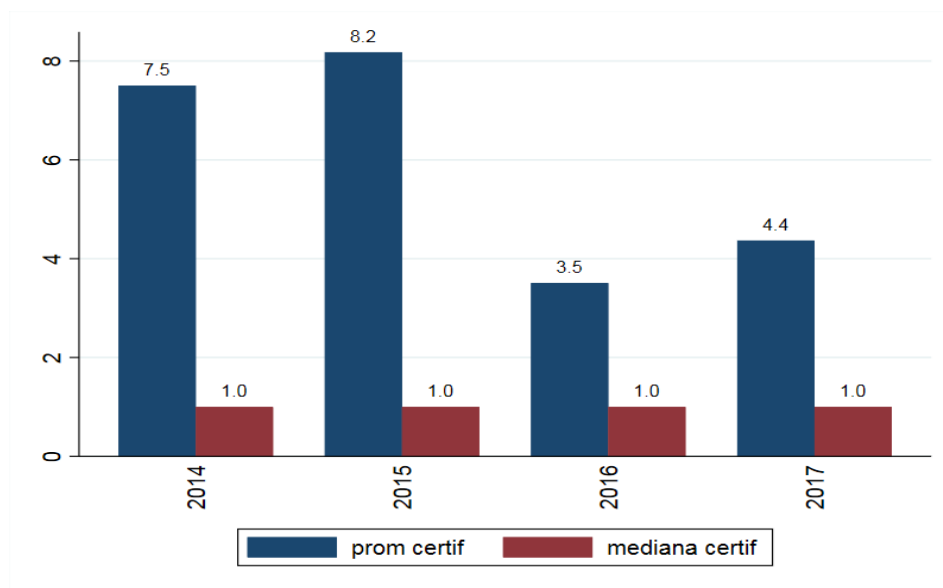
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

#### 4.6.6. Certificaciones por empresa

Hasta el momento, la unidad de análisis ha sido la certificación misma, ahora se profundiza e incorpora el rol decisivo que tienen las empresas al definir el número de certificaciones laborales que realizan. Por ello, se ha calculado el número de certificaciones laborales que ha llevado a cabo cada una de las empresas presente en la base de datos de Certificaciones de ChileValora. En este nivel, es posible también preguntarse de qué manera los mecanismos de financiamiento disponible u otros factores pueden incidir en las decisiones de la cantidad de certificaciones realizadas en cada empresa.

Se comienza con la descripción de la evolución del número de certificaciones laborales llevadas a cabo por las empresas en la base de ChileValora (Gráfico 37). Desde 2014, se observa que el número de certificaciones laborales realizadas por empresas en promedio ha caído desde alrededor de 8.4 en 2014 hasta 4.7 en 2017. Sin embargo, además se observa que en cada año anterior la mediana de certificaciones realizadas por una empresa es 1. Esto refleja que existen pocas empresas que realizan muchas certificaciones anuales. En otras palabras, la distribución de certificaciones laborales por empresa es sumamente asimétrica y concentrada en unos pocos actores.

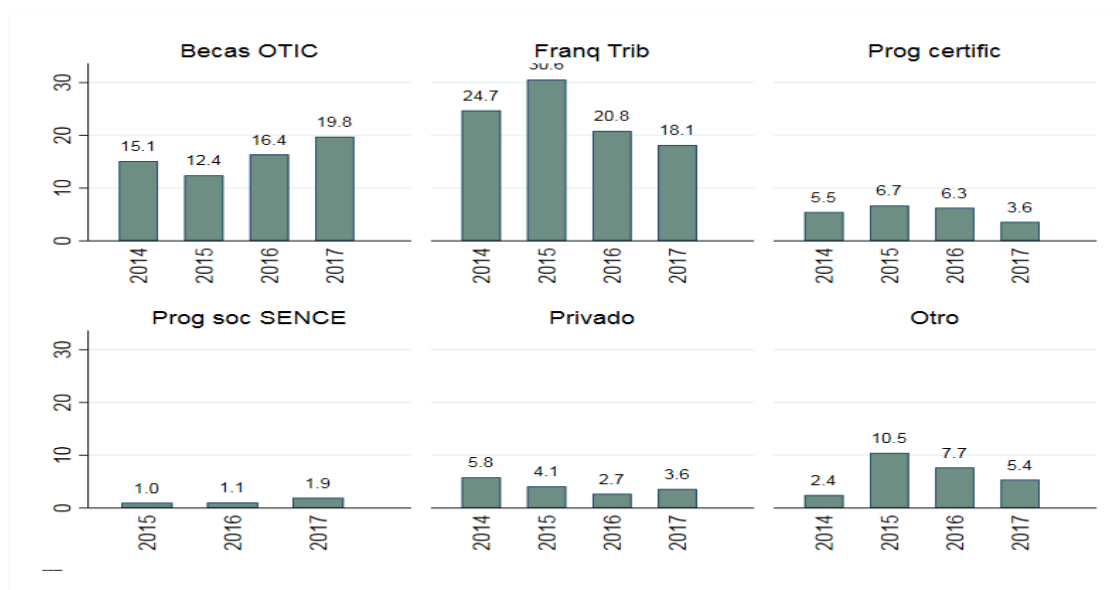
Gráfico 37: Certificaciones por empresa según año



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El siguiente gráfico describe el comportamiento del número de certificaciones por empresa desde 2014 hasta 2017. El número de certificaciones cambia considerablemente de acuerdo al mecanismo de financiamiento utilizado en dichas certificaciones (Gráfico 39). En particular, las certificaciones financiadas por Becas OTIC y Franquicia Tributaria se realizan principalmente en empresas que realizan muchas certificaciones laborales. Las otras modalidades de financiamiento parecen aportar a certificaciones realizadas por empresas que no suelen realizar muchas certificaciones.

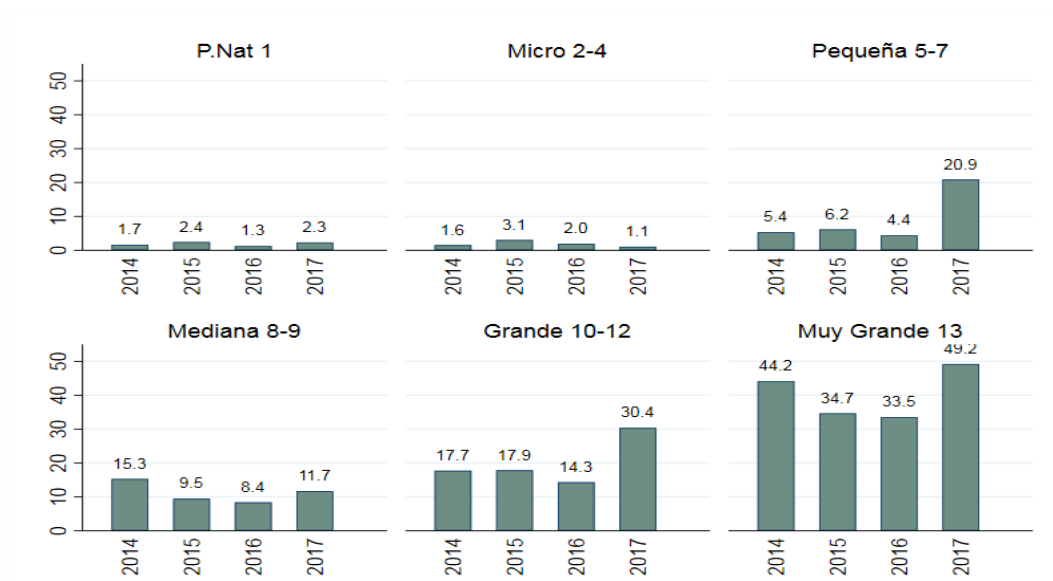
Gráfico 38: Certificaciones por empresa según año y modo de financiamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

A su vez, el Gráfico 39 ilustra que, a mayores niveles de ventas, las empresas suelen realizar más certificaciones laborales. Por el contrario, cuando los niveles de ventas son más bajos, las empresas suelen realizar menos certificaciones entre sus trabajadores. Esto, desde luego es esperable, por el simple hecho de que las empresas que generan mayores ventas, usualmente tienen un número de empleados mucho mayor al cual poder certificar.

Gráfico 39: Certificaciones por empresa según año y tramo de ventas



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Finalmente, el análisis del Gráfico 40 muestra que las empresas que realizan muchas certificaciones laborales usualmente provienen del sector comercio, y en menor medida de la minería, transporte y comunicaciones, y pesca. A pesar de la importancia de la gran cantidad de certificaciones por empresa en comercio, se observa una caída en el número promedio de acciones de certificación.



Gráfico 40: Certificaciones por empresa según año y sector



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Al igual que en los casos anteriores, con la finalidad de distinguir el impacto de diferentes variables sobre la aprobación de las evaluaciones, se procede a realizar un análisis estadístico de regresión múltiple, en la cual cada coeficiente representa el impacto que tiene la variación de una variable específica, manteniendo todas las demás constantes. Además, se incluye en el gráfico el intervalo de confianza al 95% asociado al valor estimado. Esto permite discriminar el verdadero impacto, por ejemplo, de los mecanismos de financiamiento, teniendo constante la asignación que se hace a los Centros, o a las industrias correspondientes.

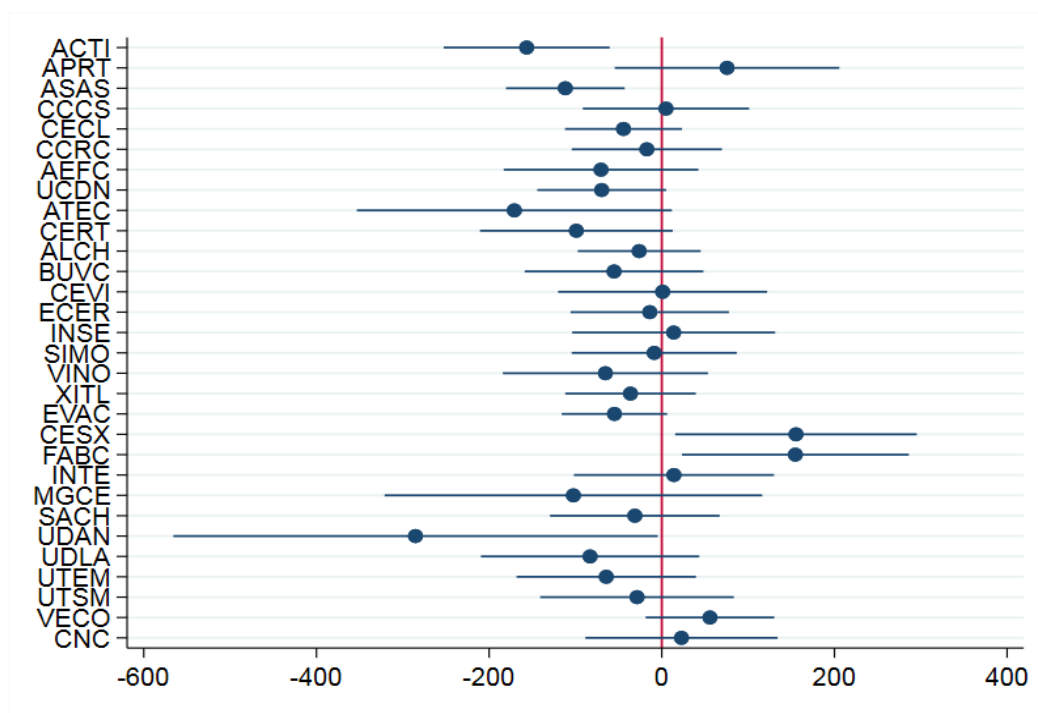
Para ello se construye un modelo lineal en el cual la variable dependiente es el número de certificaciones por empresa (subíndice j) y entre las independientes se considera el sector (sec), el mecanismo de financiamiento (fin), el tramo de ventas de la empresa (vta), características personales de los individuos que intentan certificarse (género, edad y educación), y un conjunto de efectos fijos de los Centros certificadores (cev). Denotando a "C." como el listado de categorías de cada variable, el modelo se puede escribir mediante la siguiente ecuación

$$\begin{aligned}
 \text{Num. Cert por Empresa}_j &= \alpha + \sum_i \beta_i^{sec} C.sec_{ij} + \sum_i \beta_i^{fin} C.fin_{ij} + \sum_i \beta_i^{vta} C.vta_{ij} \\
 &+ \sum_i \beta_i^{gen} C.gen_{ij} + \sum_i \beta_i^{eda} C.eda_{ij} + \sum_i \beta_i^{edu} C.edu_{ij} + \sum_i \beta_i^{cev} C.cev_{ij} + \varepsilon_j
 \end{aligned}$$

En este caso, debido a que el análisis se realiza a nivel de empresa y las certificaciones varían a nivel de las personas certificadas, se ajustan los errores estándar del coeficiente utilizando clusters o agrupaciones que contienen errores correlacionados entre grupos. Esto se traduce en la estimación de efectos con intervalos de confianza más realistas, pero que suelen ser también mucho más extensos, y por lo mismo, no significativos en muchos casos. A continuación, se muestran los resultados en distintos gráficos con la finalidad de entregar una interpretación.

El efecto de todas las variables en el número de certificaciones por empresa tiende a ser no significativo en la mayoría de los casos (Gráfico 41). Hay algunos Centros que reducen sistemáticamente el número de certificaciones promedio en las empresas en relación a ACEC, la categoría base de este análisis. Los Centros con impacto negativo significativo como ACTI y ASAS y otros, pueden tener un efecto de alrededor de 100 certificaciones por empresa menos al año. En el caso opuesto, no hay muchos centros. Solamente destacan nítidamente el caso de FABC e INTE, entidades que incrementa en alrededor de 150 certificaciones anuales por empresa.

Gráfico 41: Efectos de centro en UCL por empresa

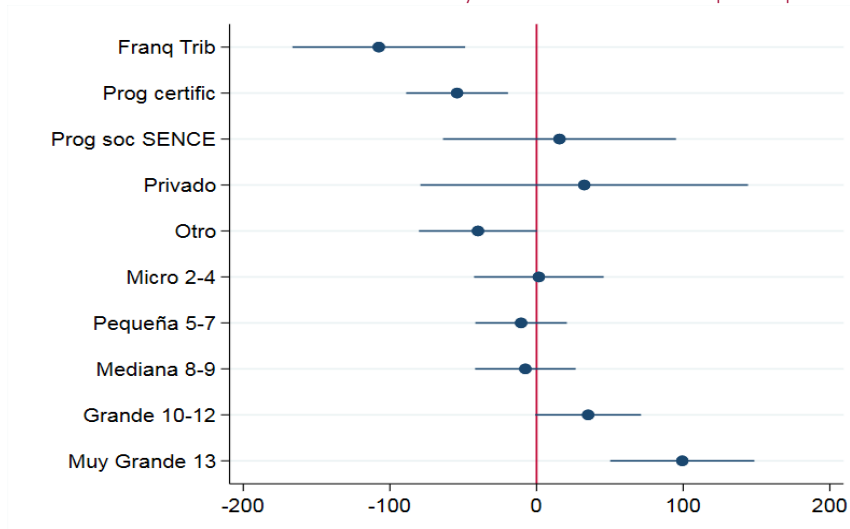


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Los mecanismos de financiamiento tienen un efecto importante en el número de certificaciones anuales realizado por las empresas (Gráfico 42). En particular, las certificaciones financiadas con Franquicia Tributaria suelen provenir de empresas que realizan un número considerablemente bajo de certificaciones anuales. Algo similar, aunque con una menor magnitud, ocurre con el Programa de Certificación. En el caso de tamaño de las empresas, solamente se observa un efecto significativo y positivo sobre el número de certificaciones laborales por empresa para aquellas que están en el tramo 13. Naturalmente las empresas de gran tamaño de ventas son aquellas que pueden financiar muchas certificaciones laborales anuales. Por otro lado, en el

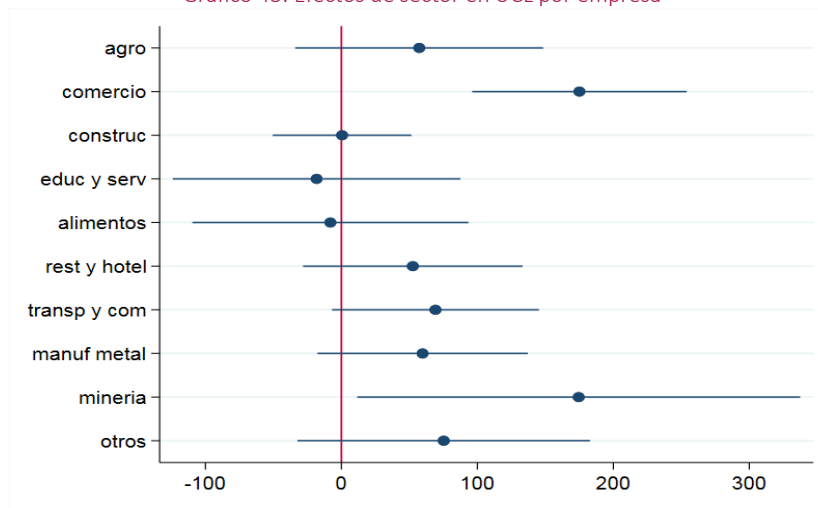
Gráfico 43 se aprecia que los efectos de sector económico son bastante limitados. Solamente las empresas pertenecientes al sector comercio tienen un número de certificaciones por año considerablemente más grande que el sector de servicios profesionales. En los otros casos, no hay un efecto claro de la industria o sector, salvo en comercio y minería.

Gráfico 42: Efectos de modo financiamiento y tramo de ventas en UCL por empresa



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

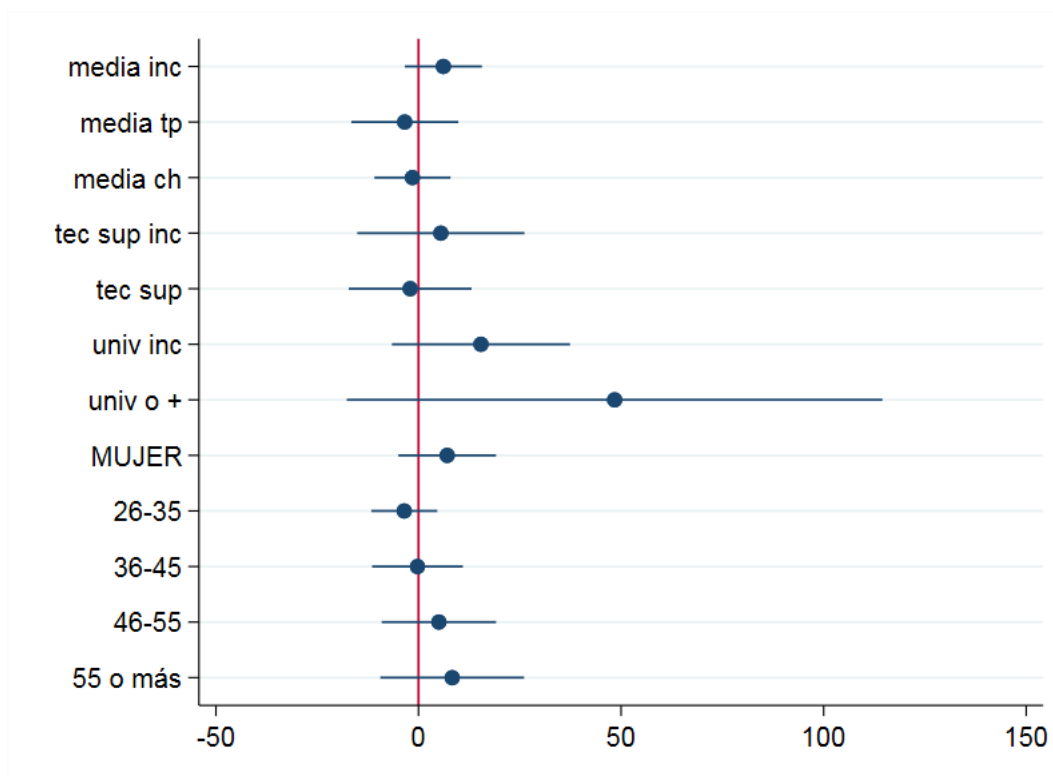
Gráfico 43: Efectos de sector en UCL por empresa



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El Gráfico 44 muestra la importancia de las características personales de los individuos y su efecto en el número de certificaciones laborales realizadas por empresa. El resultado muestra que los intervalos de confianza son muy grandes, y por lo tanto no hay evidencia suficiente para pensar que estas características personales de los individuos impactan en el número de certificaciones laborales anuales por empresa.

Gráfico 44: Efectos de educación, género y edad en UCL por empresa

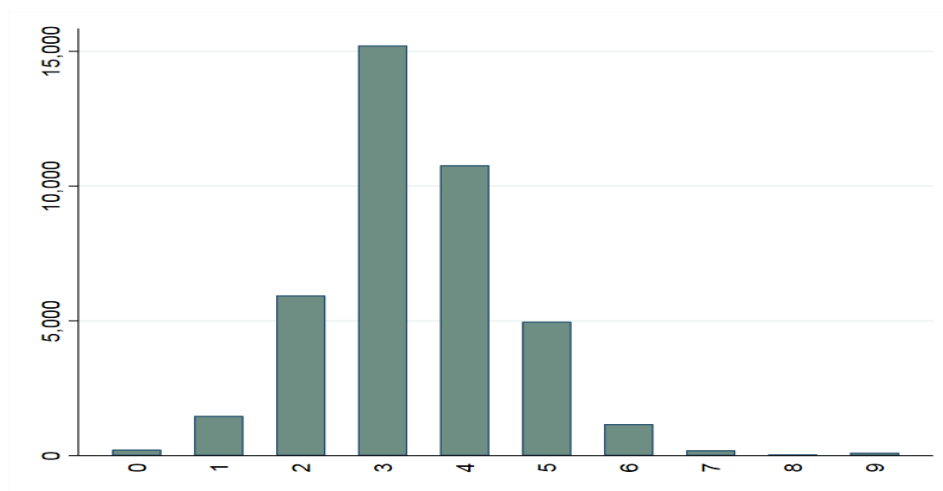


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

#### 4.6.7. Certificaciones por perfil

En esta sección, se cambia la unidad de análisis por los perfiles de certificación laboral y el número de UCL que poseen. Esto es importante en la medida que perfiles más complejos, con más UCL, podrían indicar un enriquecimiento del capital humano existente. Al mismo tiempo, es posible que el diseño de perfiles por parte de los OSCL contenga una estructura de UCL que permite la viabilidad económica del modelo de negocios de los Centros CECCL. Nuevamente, es importante comprender si el mecanismo de financiamiento puede incidir en la frecuencia de certificación de perfiles más complejos, con más UCL. Para ello, la primera parte del análisis consiste en graficar la distribución de UCL de los perfiles laborales certificados existentes en la base de ChileValora (Gráfico 45). Casi todos los perfiles tienen tres o más UCL, y el escenario más frecuente es el de tres UCL. La frecuencia de perfil con más de 4 UCL comienza a declinar rápidamente, por lo cual el grueso de los perfiles está en un rango entre 3 y 5 UCL.

Gráfico 45: Certificaciones según UCL-perfil



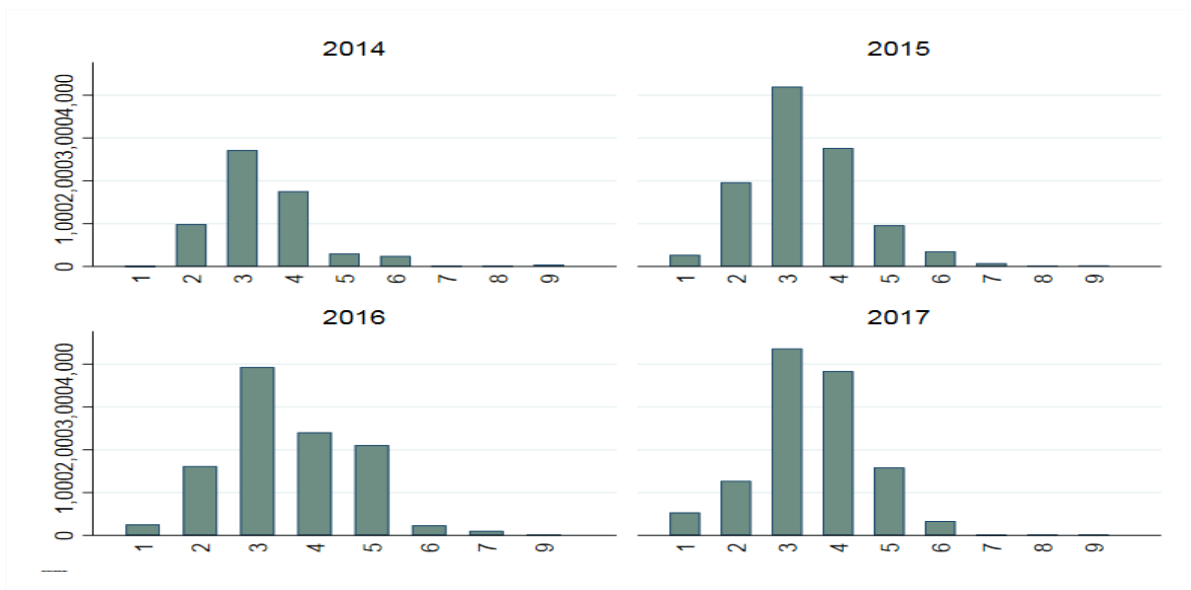
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Posteriormente, se analiza el número de UCL por perfil (se conjetura como una medida imperfecta de la complejidad de perfiles de acuerdo al mecanismo de financiamiento). El Gráfico 47 ilustra que los perfiles más complejos o con más UCL suelen ser financiados con el Programa de Certificación, y en menor medida por las Becas OTIC. En cambio, la Franquicia Tributaria y los Otros medios de financiamiento tienden a financiar certificación de perfiles laborales con menos UCL.

Al realizar el análisis segmentando por tramo de ventas de empresas, es difícil establecer un patrón claro, ya que las empresas con mayores niveles de venta suelen concentrarse en perfiles laborales de tres o cuatro UCL.

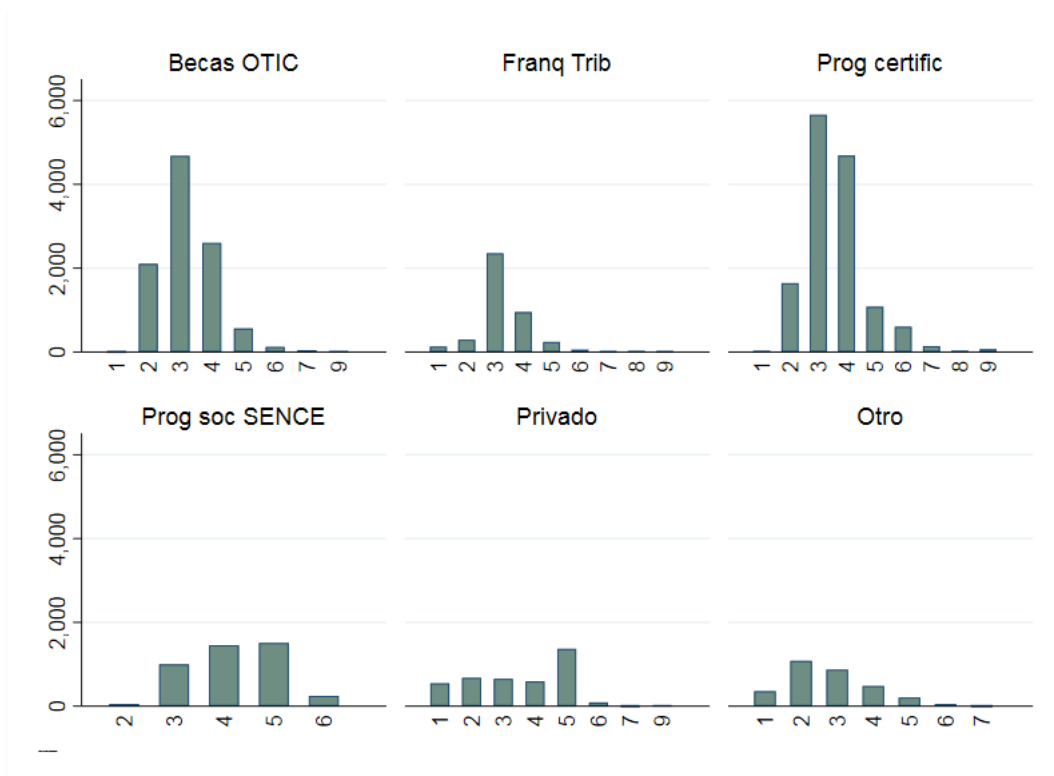
La variable que genera una gran variación en el número de UCL certificadas es el sector económico. En algunos casos, tales como servicios profesionales, manufactura metálica, y en menor medida transporte y comunicaciones, el número de UCL por perfil certificado está muy concentrado en valores bajos todos menores a 4 UCL. En cambio, el sector de agricultura, pesca, minería y manufactura metálicas, existe una varianza más importante del número de UCL por perfil certificado. Esto puede indicar que existe una mayor riqueza de perfiles con distintos niveles de profundidad y complejidad dentro de cada sector, o que las empresas de estos sectores tienen una diversidad de necesidades y las satisfacen adquiriendo una amplia gama de perfiles. La distribución de UCLs por perfil no ha cambiado mucho en los últimos cuatro años (2014-17) como se aprecia en el gráfico adjunto.

Gráfico 46: Certificaciones según UCL evaluadas por año



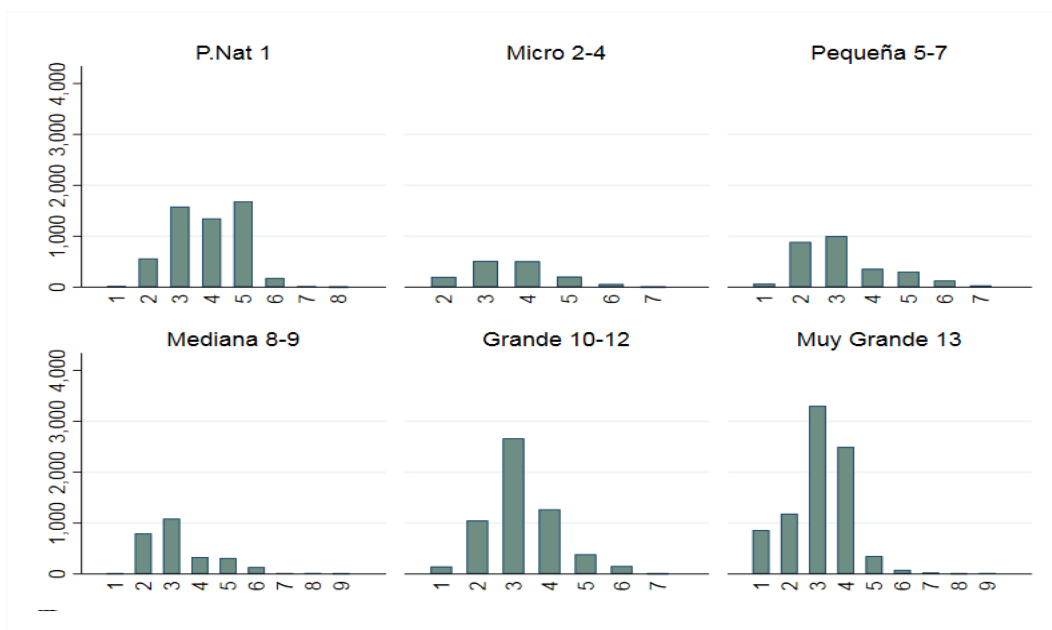
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Gráfico 47: Certificaciones según UCL-perfil según mecanismo de financiamiento



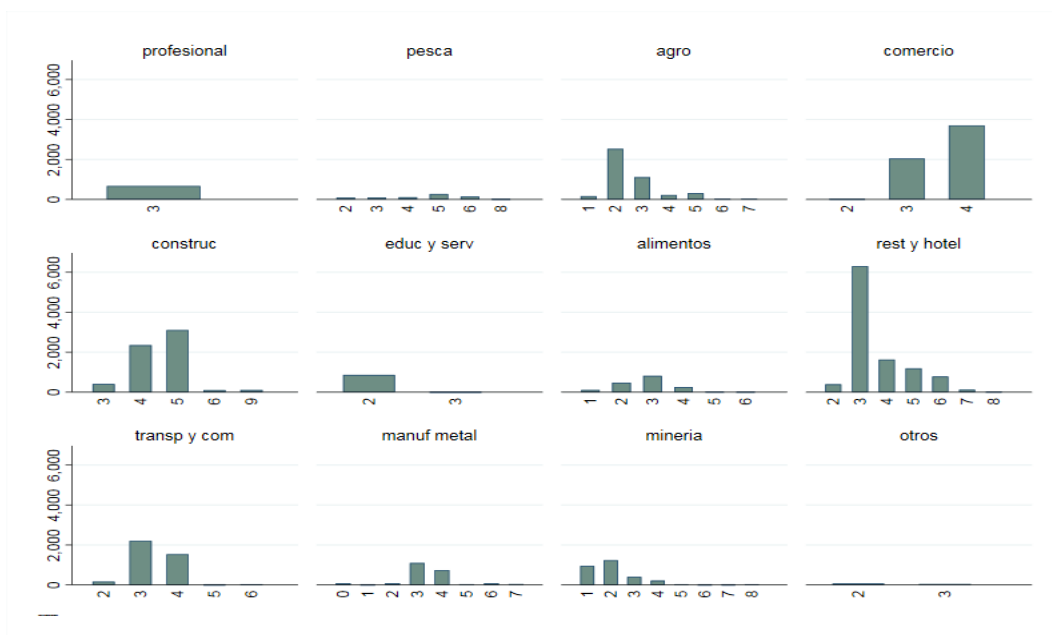
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Gráfico 48: Certificaciones según UCL-perfil según tramo de ventas



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Gráfico 49: Certificaciones según UCL-perfil según sector



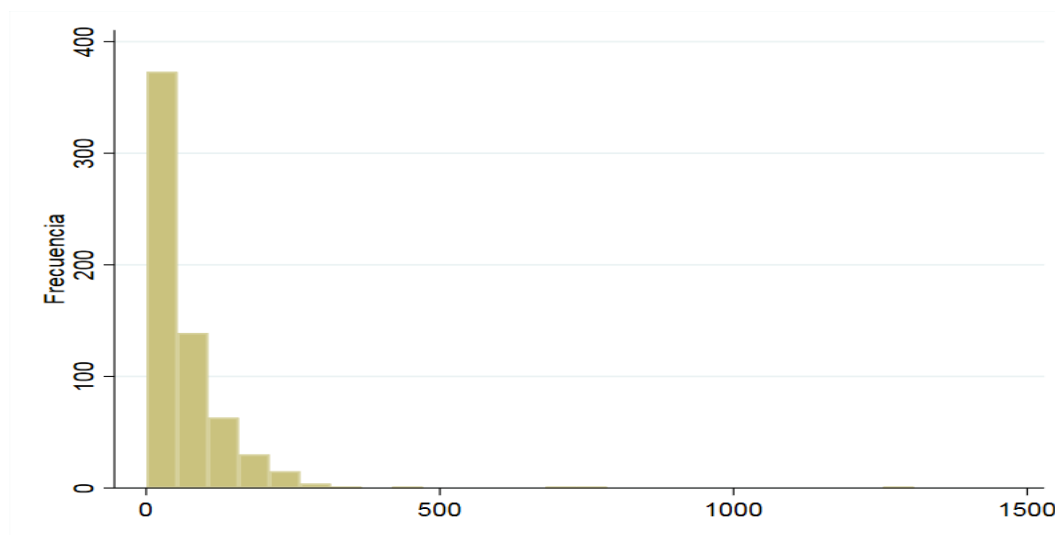
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

#### 4.6.8. Evaluadores

Otra dimensión de análisis de las implicancias de los mecanismos de financiamiento sobre certificación son las personas naturales que realizan la evaluación, los evaluadores. En la base de ChileValora es posible

identificarlos, por lo cual se puede medir la frecuencia con la cual cada uno de ellos efectúa certificaciones y tener una noción de que tan concentrado se encuentra el mercado desde el punto de vista de los evaluadores. En el Gráfico 50, se observa que existe una distribución muy concentrada en valores bajos de evaluaciones realizadas anualmente. Apenas muy pocos evaluadores logran superar las 200 certificaciones anuales, y prácticamente nadie supera las 500.

Gráfico 50: Certificaciones por evaluador anuales

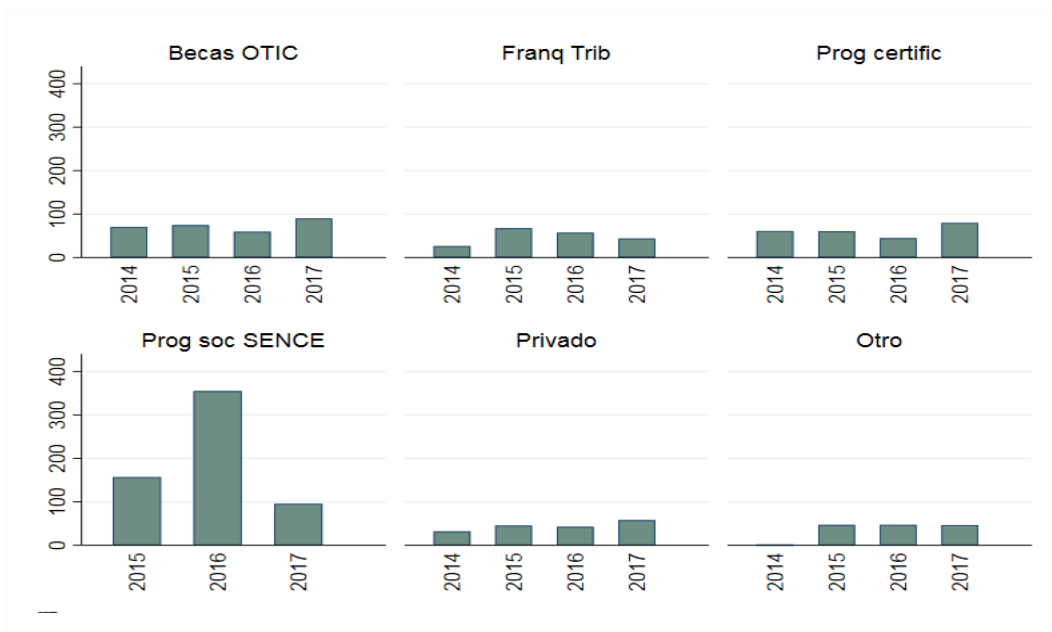


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Al estudiar la distribución del número promedio anual de certificaciones realizadas por evaluador de acuerdo al mecanismo de financiamiento utilizado (Gráfico 51), se observa que no existen diferencias sustanciales importantes, ni patrones de evolución temporal que llamen la atención, salvo el hecho de que en los Programas Sociales SENCE existe una tasa de certificaciones por evaluador mucho más alta que en el resto de los mecanismos de financiamiento. Esto puede indicar la presencia de cierto poder de mercado, o escasa competencia por parte de algunos pocos evaluadores financiados a través de este mecanismo. En el análisis al desglosar los datos por sector económico (Gráfico 52 y Gráfico 53) se aprecia que, en los promedios de certificaciones anuales por evaluador, no existen diferencias consistentes de gran importancia entre sectores. Esto significa que no existe un poder de mercado importante de parte de algunos evaluadores que podría originarse por el hecho de poseer conocimientos muy especializados, o bien, que no sean fáciles de adquirir por otros actores en este mercado.

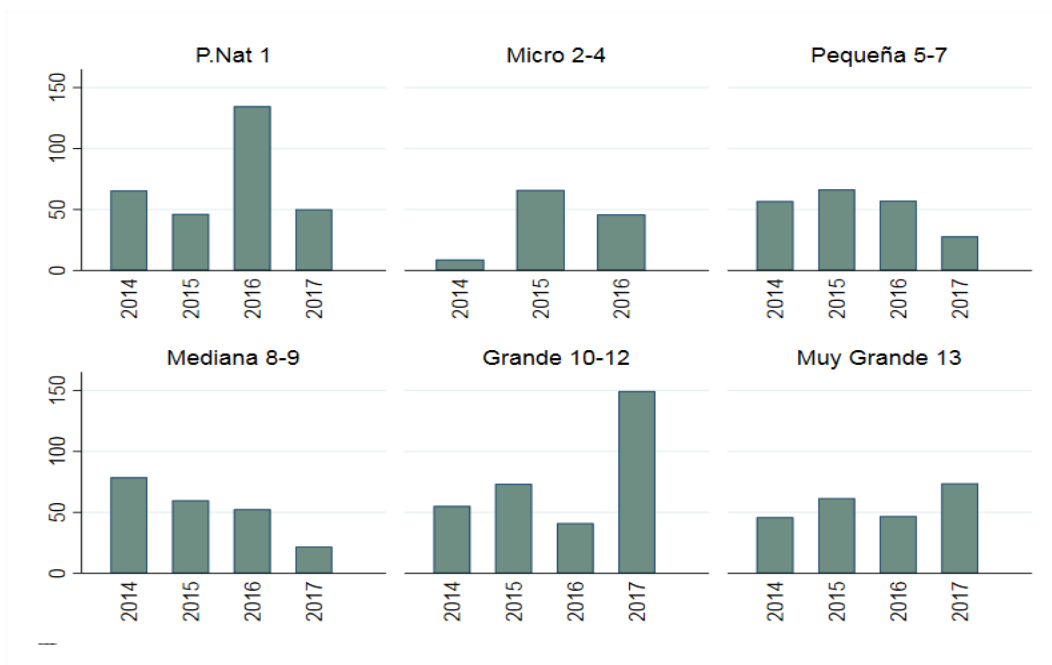


Gráfico 51: Certificaciones por evaluador anuales según mecanismo de financiamiento



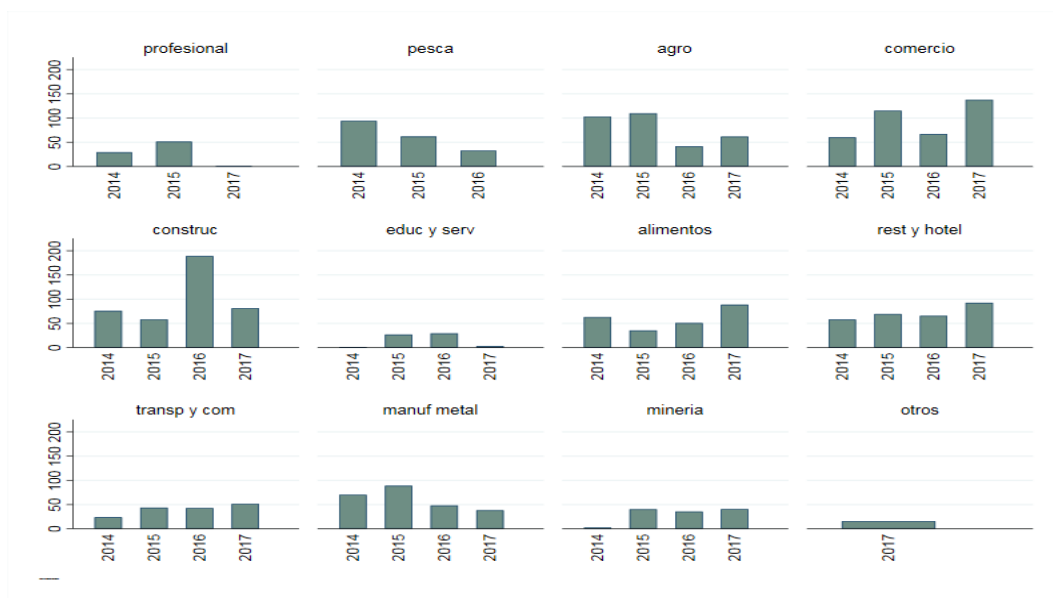
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Gráfico 52: Certificaciones por evaluador anuales según tramo de ventas



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Gráfico 53: Certificaciones por evaluador anuales según sector



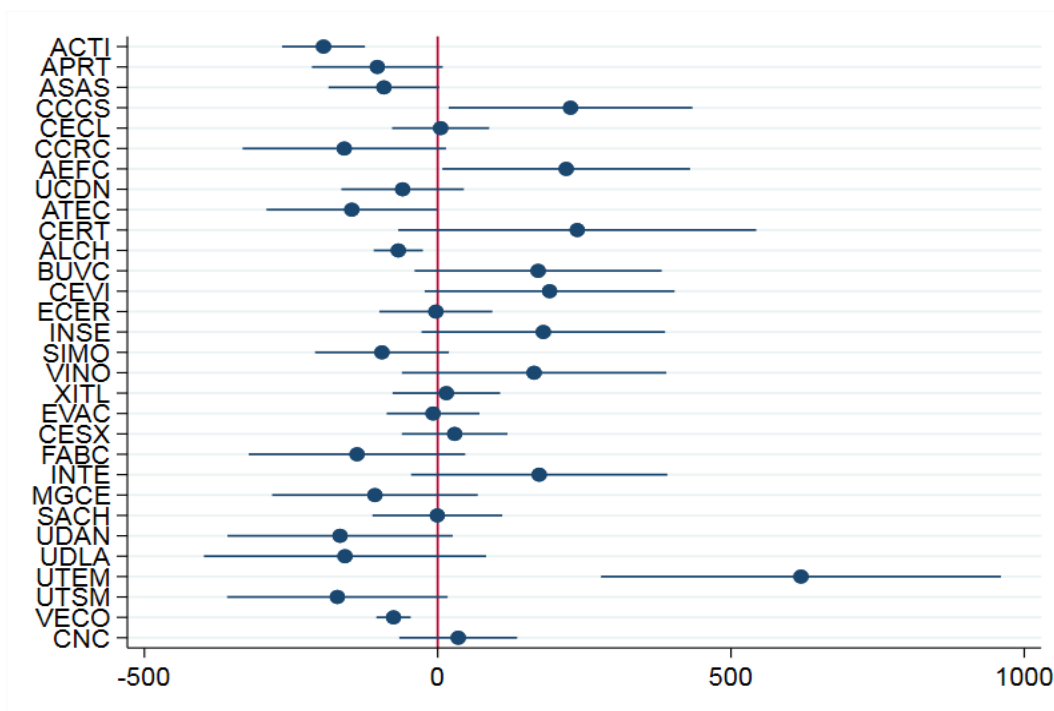
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Finalmente, para aislar efectivamente los distintos factores que pueden competir para explicar esta concentración de certificaciones en unos pocos evaluadores, se realiza un análisis de regresión múltiple al igual que en el análisis de otras variables. Como en otros análisis consideramos categorías de sector (sec), financiamiento (fin), nivel de ventas (vta), género (gen), edad (eda) y educación (edu), además de centro de evaluación (cev). El modelo puede escribirse mediante la siguiente especificación lineal con  $C_i$  representando las categorías de cada variable.

$$\begin{aligned}
 \text{Num. Cert por Evaluador}_k &= \alpha + \sum_i \beta_i^{sec} C_i^{sec} + \sum_i \beta_i^{fin} C_i^{fin} + \sum_i \beta_i^{vta} C_i^{vta} \\
 &+ \sum_i \beta_i^{gen} C_i^{gen} + \sum_i \beta_i^{eda} C_i^{eda} + \sum_i \beta_i^{edu} C_i^{edu} + \sum_i \beta_i^{cev} C_i^{cev} + \varepsilon_j
 \end{aligned}$$

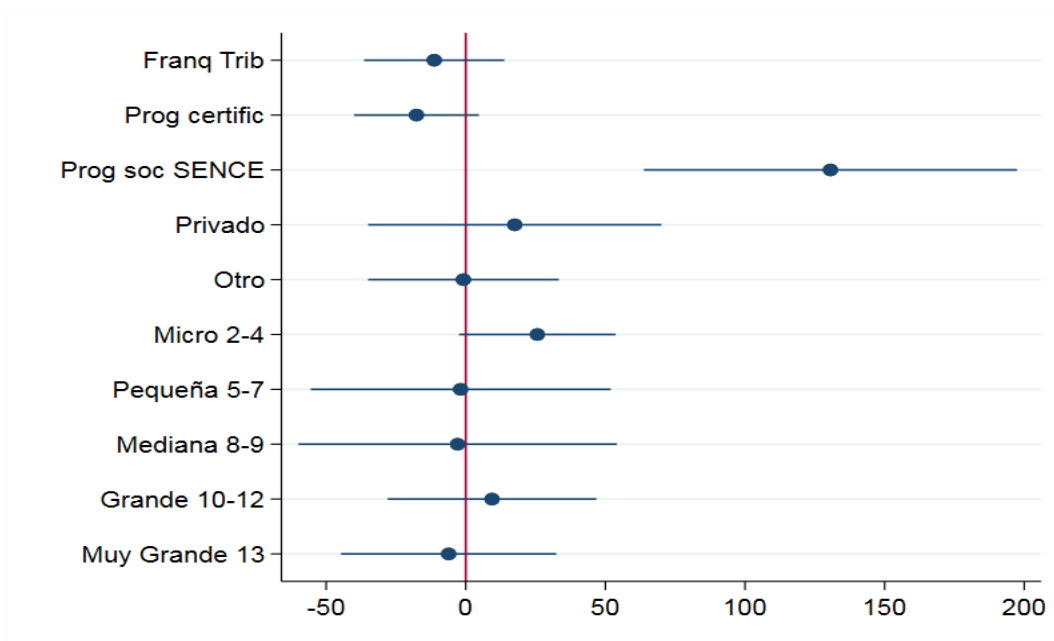
Los resultados en este caso son bastante claros y muestran que el financiamiento de Programas Sociales SENCE parece ser, por lejos, el factor explicativo más importante de estas diferencias de certificaciones anuales promedio por evaluador (Gráfico 55). Debido a que no parece haber un patrón de especialización importante por industria, cabe preguntarse si el financiamiento recibido por Programas Sociales SENCE no está generando algún tipo de poder de mercado específico a ese tipo de programas.

Gráfico 54: Efectos de centro en certificados anuales por evaluador



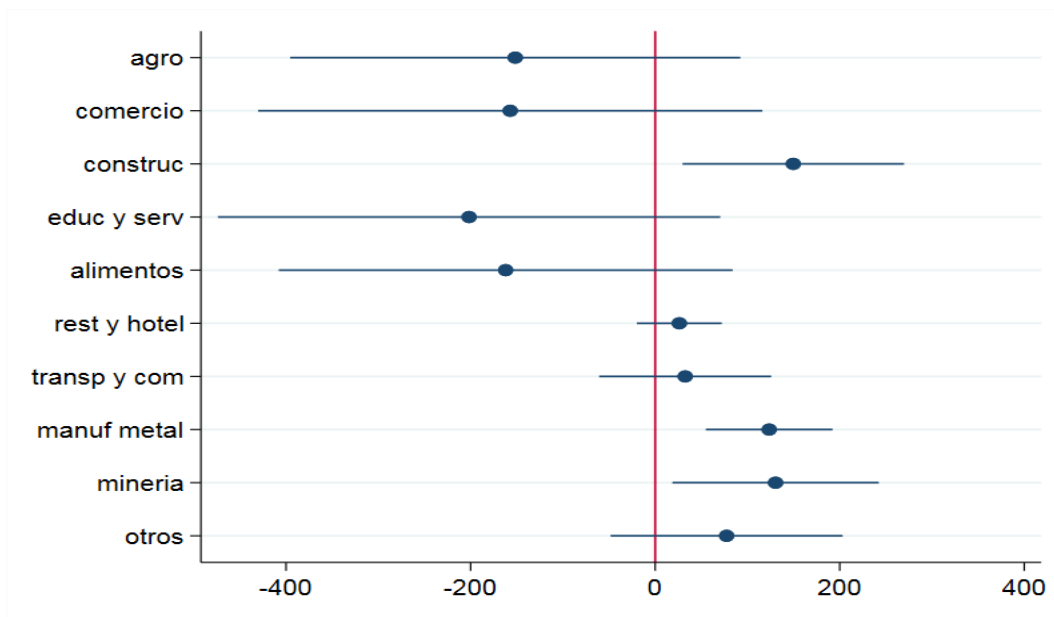
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Gráfico 55: Efectos de modo de financiamiento y tramo de ventas en certificados anuales por evaluador



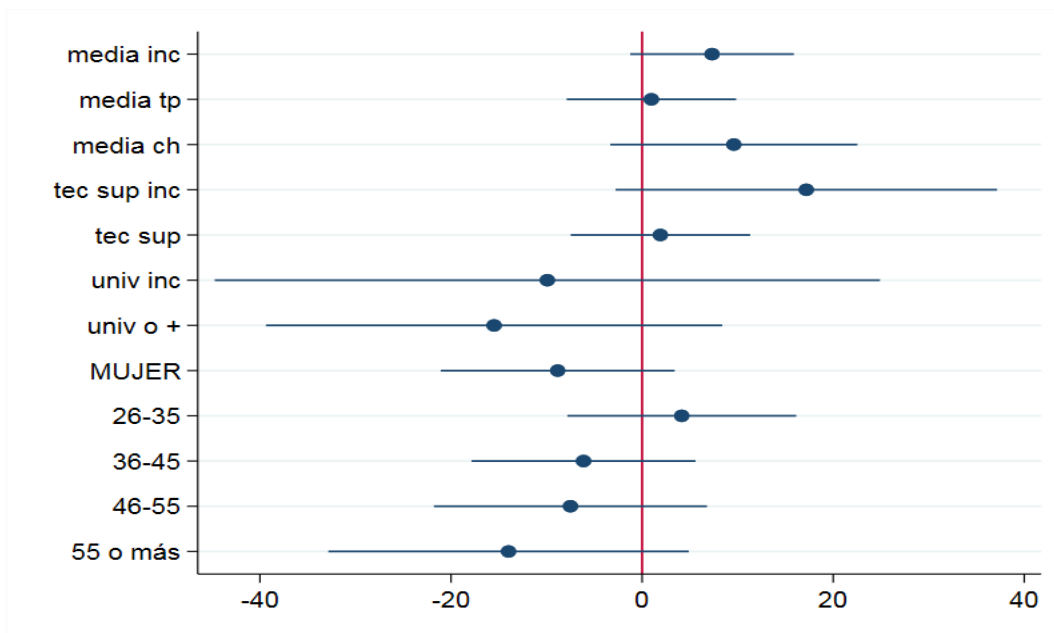
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Gráfico 56: Efectos de sector en certificados anuales por evaluador



Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora

Gráfico 57: Efectos de modo financiamiento y sector en certificados anuales por evaluador



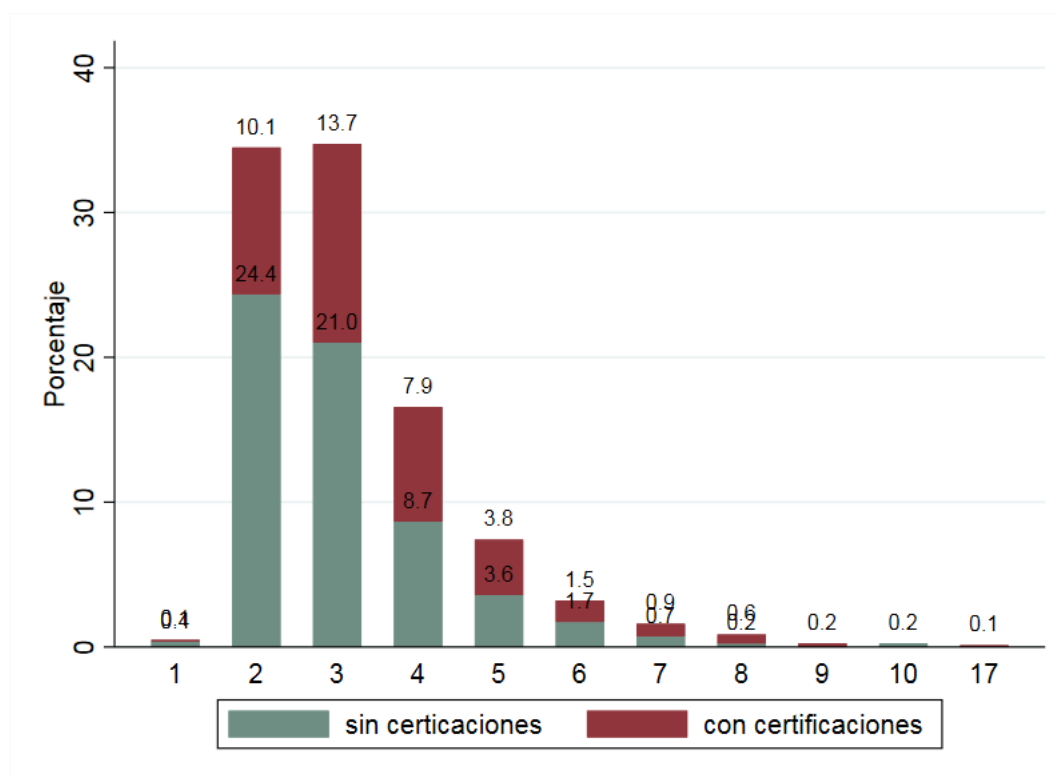
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

#### 4.6.9. Análisis cuantitativo de perfiles de ChileValora

En esta sección se desarrolla un análisis cuantitativo acerca de la demanda existente en el sistema de certificación por perfiles. Es necesario, para comprender los resultados precisar la definición de perfil utilizada. Esta se construye agrupando todas las versiones de un determinado perfil presente en el catálogo publicado a diciembre de 2017 en el sitio web de ChileValora y aquellos códigos de perfiles presentes en la base de datos entregada por ChileValora con registros hasta febrero de 2018. Tal como en la mayoría de las secciones de este informe, se consideran certificaciones para cada perfil realizadas desde 2014 en adelante, inclusive. Con estas consideraciones, se contabilizan un total de 813 perfiles (cada versión de perfil contribuye sólo a un perfil). El porcentaje de perfiles con alguna certificación llega a 320 en el período descrito, alcanzando un 39.3% de los perfiles en el catálogo.

A continuación, se presentan resultados sobre la composición de perfiles, según tengan éstos alguna certificación o no, de acuerdo al número de UCLs presentes en ellos. Naturalmente, existe una concentración importante en perfiles de dos y tres UCL (Gráfico 58), siendo aquellos con dos UCLs los que tienen porcentualmente un número menor de perfiles con al menos una certificación

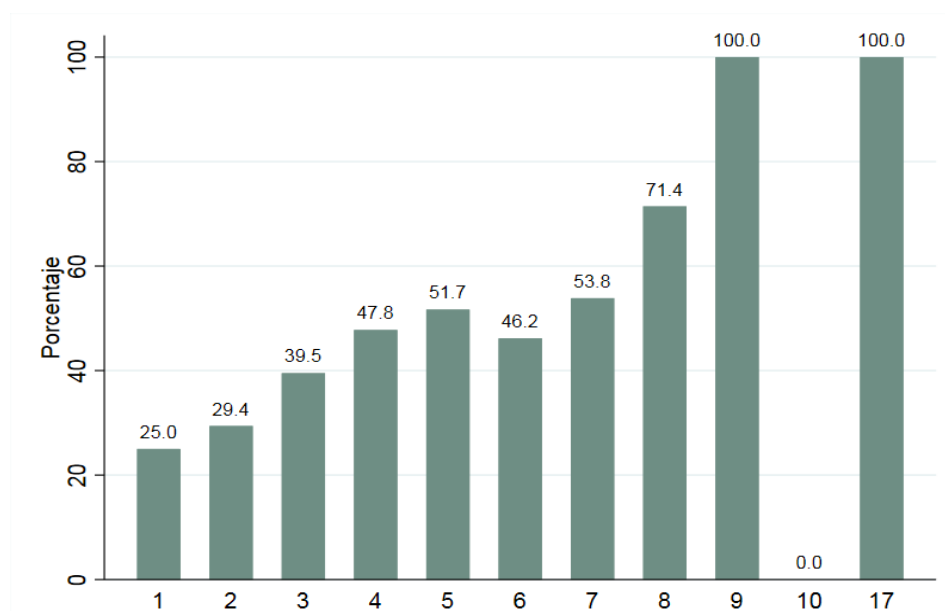
Gráfico 58: Composición de perfiles por existencia de certificaciones según número de UCLs



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El Gráfico 59, ilustra el mismo fenómeno de un modo diferente. En este caso se reporta el porcentaje de perfiles que tienen al menos una certificación de acuerdo al número de UCL que éstos poseen. Se observa que, en la medida que aumenta el número de UCL, la proporción de perfiles con al menos una certificación claramente aumenta.

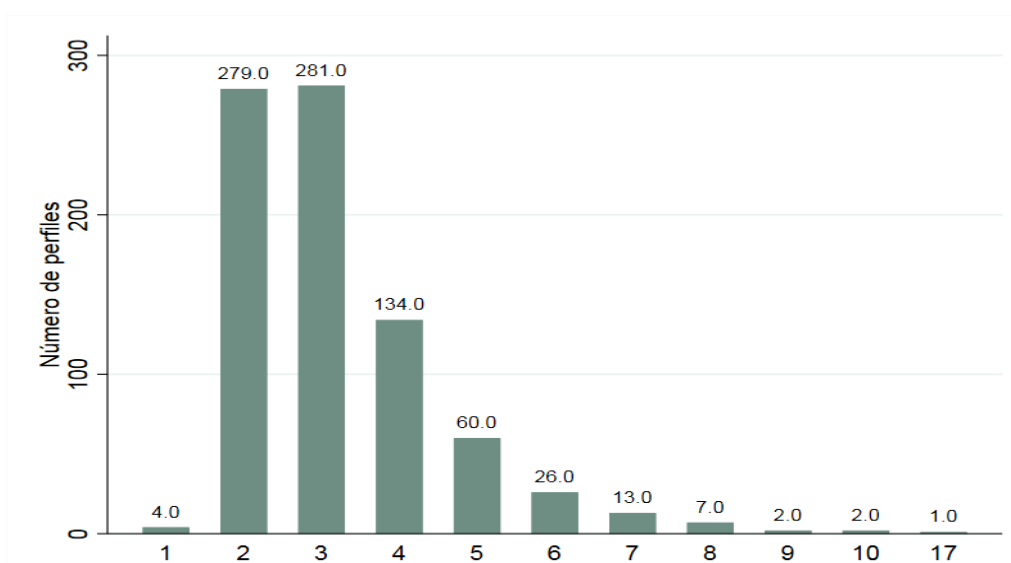
Gráfico 59: Porcentaje de perfiles con alguna certificación según número de UCLs



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

En cuanto a la cantidad de perfiles con certificación de acuerdo al número de UCL, se puede resumir la información de acuerdo a lo expresado en el Gráfico 60. La mayor cantidad de certificaciones se concentran en perfiles con dos y tres UCLs. Sin embargo, estos perfiles son también los más abundantes en el catálogo de ChileValora, por lo cual, a pesar de ser los perfiles con mayor número de certificaciones, son también aquellos que proporcionalmente tienen mayor cantidad de perfiles sin ninguna certificación.

Gráfico 60: Cantidad de perfiles con alguna certificación según número de UCLs

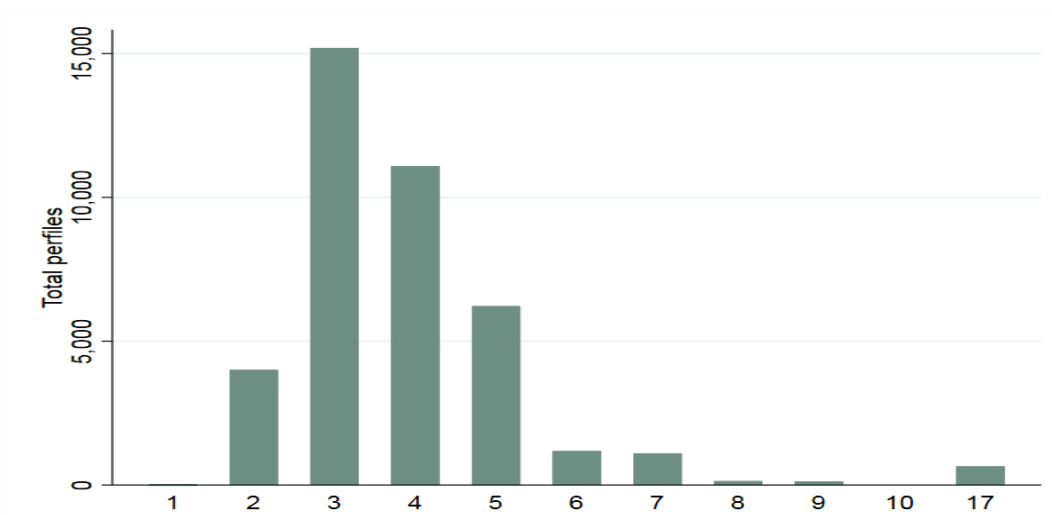


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

En cuanto al total de certificaciones realizadas de acuerdo al número de UCLs, se observa que claramente las certificaciones de perfiles de tres, cuatro y cinco UCLs son aquellas predominantes en el sistema (Gráfico

61). Esto está en línea con lo expresado en mucha de la evidencia cualitativa reunida, que sugiere que los centros de certificación tienden a concentrarse en perfiles que reúnen al menos tres UCL, por motivos de las economías de escala que deben tener y las limitaciones de los cobros asociados a valor proceso en el caso de la franquicia tributaria, u otros valores semejantes en el caso de subsidios.

Gráfico 61: Total de certificaciones según número de UCLs

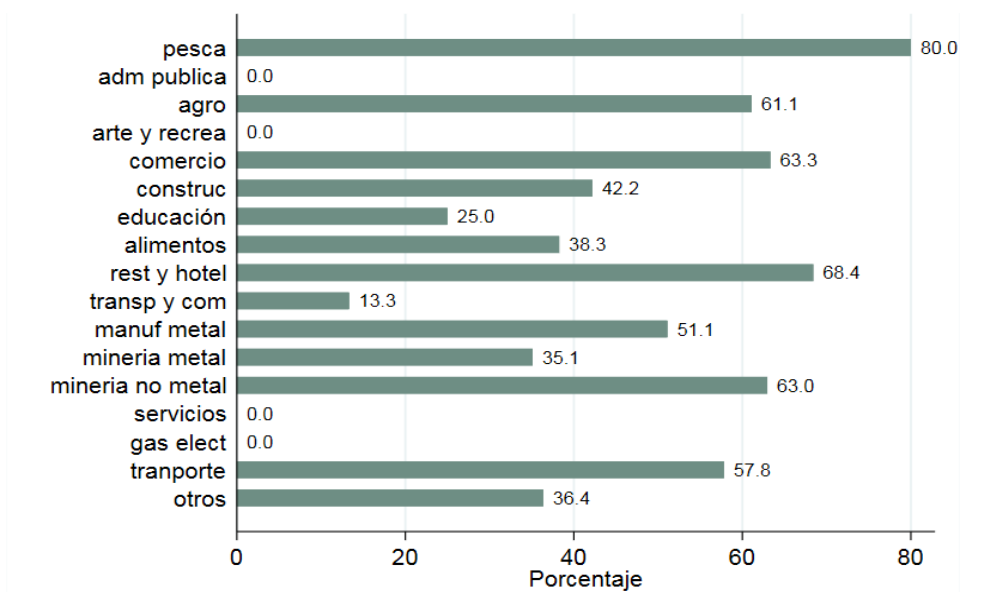


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

A continuación, el análisis se enfoca a nivel de sectores y se reporta el porcentaje de perfiles que tienen alguna certificación dentro del período descrito, de acuerdo al sector económico (Gráfico 62). Existe gran variabilidad respecto a la tasa de uso de los distintos perfiles entre sectores. Llama la atención el sector pesquero, restaurantes y hoteles, y minería no metálica como aquellos sectores en los cuales la tasa de uso de los distintos perfiles resulta ser la más alta. En contraposición encontramos casos extremos como los de administración pública, arte y recreación, servicios, gas y electricidad que no reportan uso de sus perfiles durante el período descrito<sup>37</sup>. Sin tener un comportamiento tan extremo, también llama la atención el bajo uso de los perfiles en el área de educación, y transporte y comunicaciones.

<sup>37</sup> Para los conocedores del sistema, llama la atención la inexistencia de usos de perfiles en el sector de gas y electricidad. Estos perfiles han sido efectivamente utilizados, pero con anterioridad del año 2014, de acuerdo a la base de datos de certificaciones entregada por ChileValora.

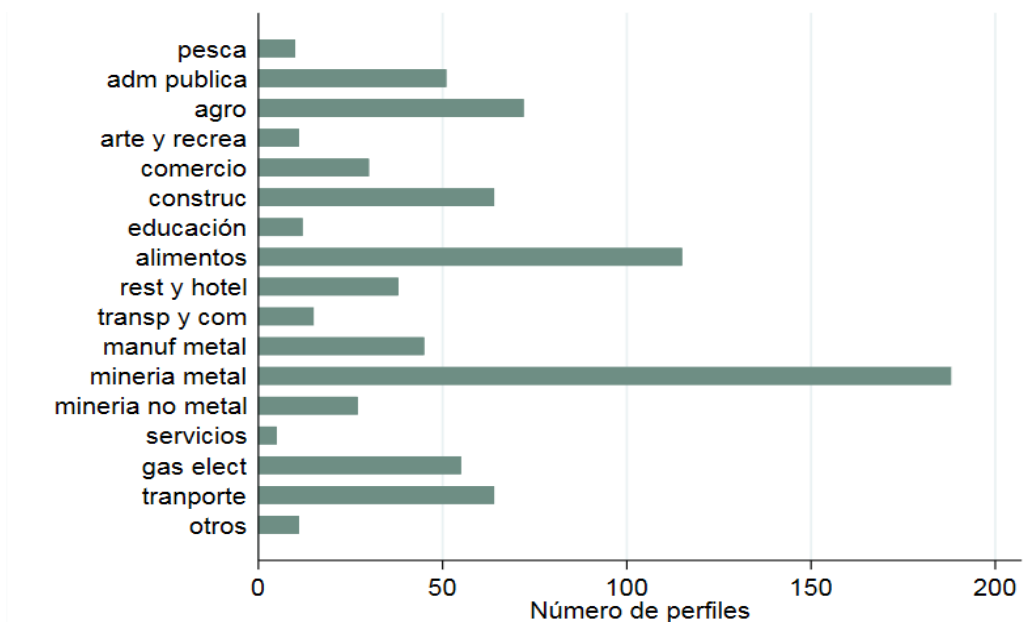
Gráfico 62: Porcentaje de perfiles con alguna certificación según sector



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Otra forma de enfocar la descomposición sectorial del uso de perfiles, es visualizar el número de perfiles que tiene uso en cada uno de los sectores (Gráfico 63). En este caso, la perspectiva cambia respecto del Gráfico 62, por cuanto hay sectores que poseen muy pocos perfiles pero son muy utilizados, como el caso de pesca, restaurantes y hoteles. Llama la atención la gran cantidad de perfiles utilizados en el sector de la minería metálica, seguido de la industria de alimentos, y la agricultura.

Gráfico 63: Cantidad de perfiles con alguna certificación según sector

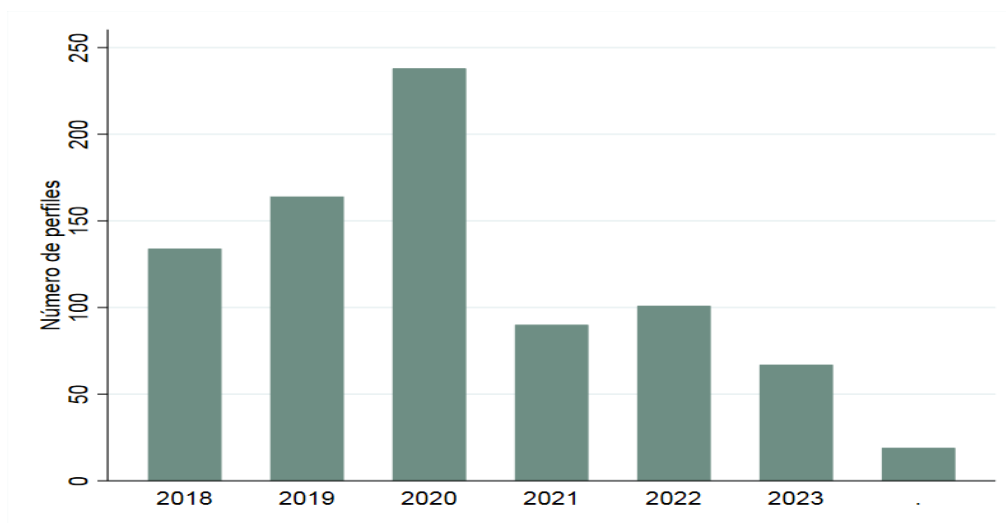


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.



Otro aspecto interesante de los perfiles certificados es el nivel que éstos alcanzan de acuerdo al año de vigencia que posee el perfil en el catálogo de ChileValora de diciembre de 2017 (Gráfico 64). La mayor parte de los certificados corresponden a perfiles que tienen fecha de vigencia hasta 2020, para después de caer notablemente el número de certificados con vigencias posteriores a este año.

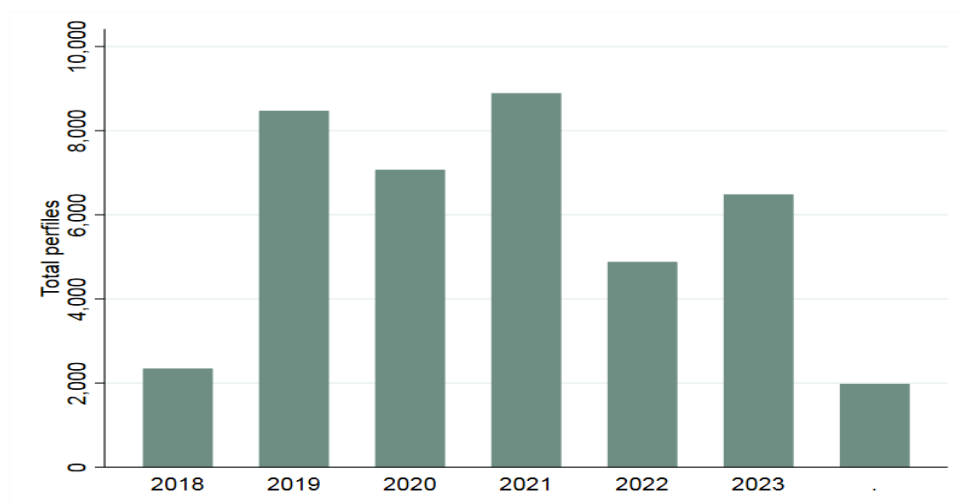
Gráfico 64: Número de perfiles certificados según año de vigencia



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Si se visualiza la información en términos del total de certificados según el año de vigencia, se observa que hay una alta concentración entre 2019 y 2021 como años de vigencia, con una escasa participación del año 2018 (Gráfico 65). Esto refleja, naturalmente, que existen pocos perfiles en el catálogo 2017 que tienen vigencia hasta 2018, y por otro lado, es razonable pensar que los certificadores utilizan poco estos perfiles pues caducarán pronto.

Gráfico 65: Total de perfiles certificados según año vigencia



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

En la sección que viene a continuación se intenta examinar en mayor profundidad el impacto que tienen los diferentes elementos mencionados en las páginas precedentes para explicar el uso de perfiles de acuerdo a las características observadas de ellos. Naturalmente, es necesario realizar un análisis estadístico a través de un modelo probit que permite explicar si un perfil tiene o no alguna certificación durante el período analizado en función de características tales como el número de UCLs que posee, el sector al cual pertenece, el año de vigencia máxima, y la versión del perfil. Éstos modelos multivariados, permiten “poner a competir” distintas explicaciones posibles del fenómeno a estudiar y separar las posibles causas de un modo consistente. En particular un modelo probit, técnicamente busca ponderaciones para los distintos elementos escritos de manera tal que se maximiza la probabilidad de observar conjuntamente los usos de perfiles en los datos, método conocido como estimación por máxima verosimilitud. Para resumir los resultados, se presentan tablas que muestran las probabilidades condicionales que surgen de dichos modelos, esto es cuál sería la probabilidad de observar que un perfil tiene al menos un uso si variamos solamente un elemento, manteniendo todos los demás constantes en su valor promedio.<sup>38</sup>

El modelo probit puede escribirse del siguiente modo

$$\begin{aligned} & \text{Prob}(\text{certif}_j > 0) \\ & = \Phi \left( \alpha + \sum_i \beta_i^{ucl} C.ucl_{ij} + \sum_i \beta_i^{sec} C.sec_{ij} + \sum_i \beta_i^{vig} C.vig_{ij} + \sum_i \beta_i^{ver} C.ver_{ij} \right) \end{aligned}$$

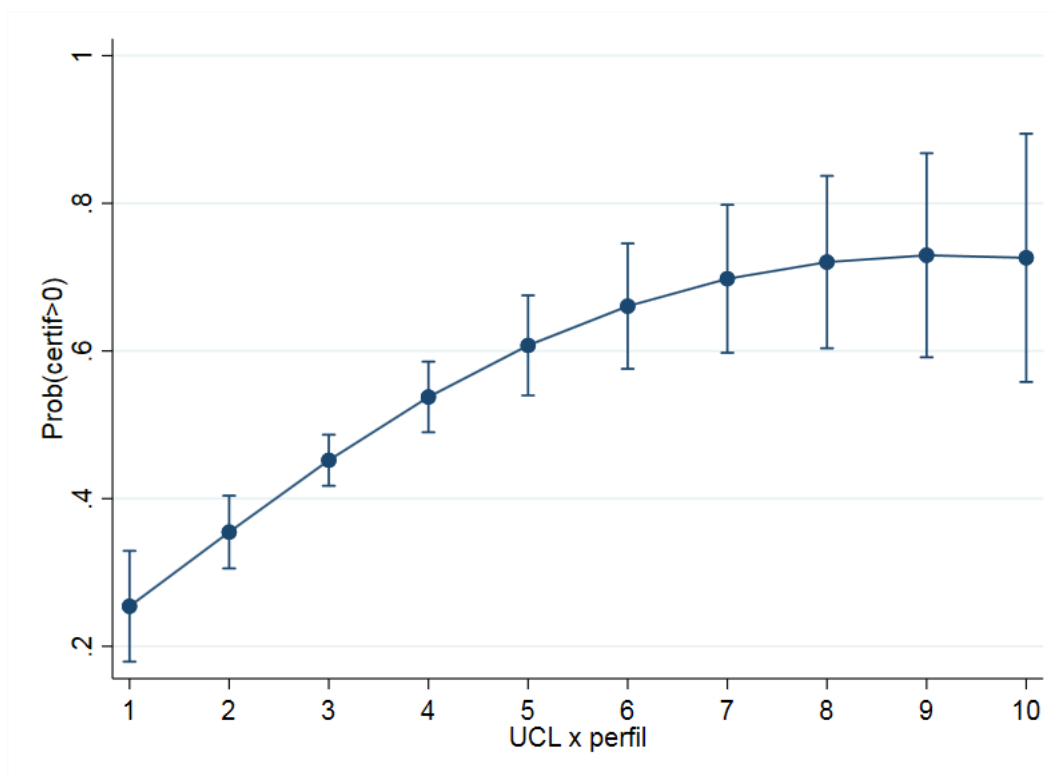
Donde  $\Phi$  representa la función de distribución acumulada de una distribución normal estandarizada. Las variables explicativas consideradas son las categorías de cada variable, que se denotan  $C$ . de UCL, sector (sec), vigencia (vig) y versión (ver).

El Gráfico 66, ilustra cómo se afecta la probabilidad de que un perfil tenga algún uso en la medida que aumenta el número de UCL de dicho perfil. Las barras verticales que cruzan cada punto representan un intervalo de confianza al 95% de la probabilidad estimada.

El efecto estimado es claramente creciente, pero en la medida que se sobrepasan seis UCL, tiende a aplanarse considerablemente. Para un perfil con sólo una UCL la probabilidad condicional es algo mayor al 20%, en tanto que para perfiles de seis o más UCL dicha probabilidad se eleva hasta un 60%. También es claro que en la medida que nos movemos hacia perfiles de más de seis UCL, los intervalos de confianza tienden a aumentar considerablemente. Esto se debe a que existen pocos perfiles con tantas UCL, por lo que el grado de incertidumbre de lo que podemos decir sobre ellos es mucho mayor. Sin embargo, la magnitud de los cambios en términos de probabilidades de escritos, sugieren fuertemente que el número de UCL es un predicador muy potente de la probabilidad de que un determinado perfil genere certificaciones en el sistema.

<sup>38</sup> Existen otras maneras de ser evaluación de estas probabilidades condicionales en valores diferentes a los promedios. Sin embargo esta presentación es la más usual, por lo cual se reporta en este informe.

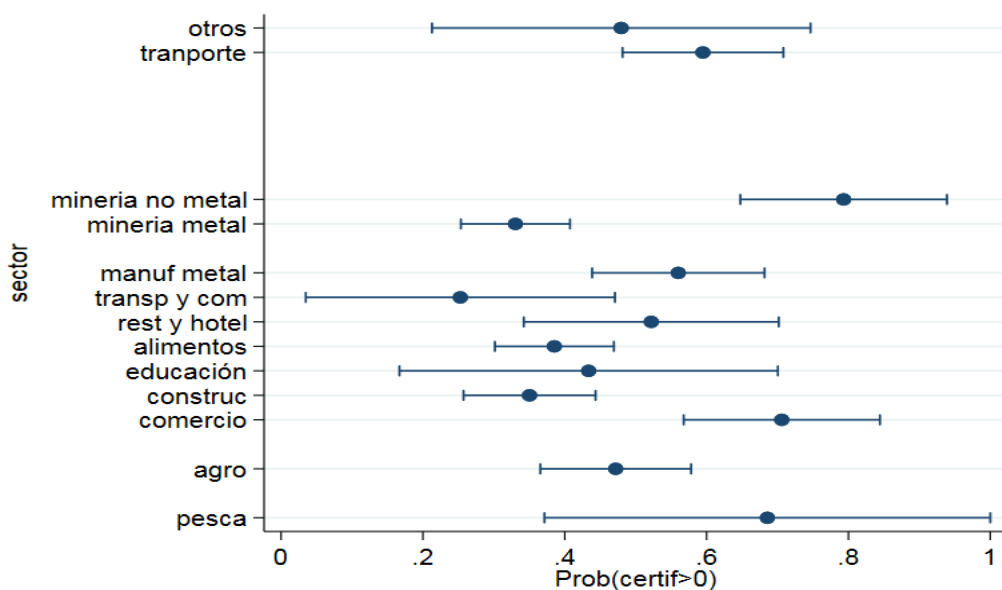
Gráfico 66: Probabilidad de tener certificaciones según número de UCLs



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

A continuación, se realiza el mismo ejercicio, utilizando el modelo probit para estudiar el impacto que tiene el sector económico sobre la probabilidad de uso de perfiles. Es posible ver que la mayor parte de las bandas de confianza al 95% (en este caso, barras horizontales que rodean al círculo de la estimación puntual) tienden a superponerse, lo cual significa que los efectos no son estadísticamente distinguibles al nivel de confianza elegido (Gráfico 67). Dentro de todos los sectores, quizá sobresale algo el sector de minería no metálica cuya probabilidad condicional llega al 80%, evaluada en el número promedio de UCL y otras características. En el caso de transporte comunicaciones, este valor estimado puntual está en el rango del 30%. Sin embargo, las bandas de confianza son tan anchas que el efecto final podría estar entre un rango de 10 y 45% aproximadamente. Todos estos elementos confluyen en plantear que el sector económico es un determinante de poca importancia en el uso de los perfiles. De este modo, pareciera ser que elementos asociados al diseño de los perfiles y sus efectos sobre el financiamiento, parece ser mucho más importantes en la determinación de las certificaciones que las características sectoriales asociadas a los perfiles. Dicho de otro modo, pareciera no haber sectores específicamente reacios a certificar trabajadores, sino más bien aspectos de diseño con implicancias sobre financiamiento que afectan el uso de los perfiles

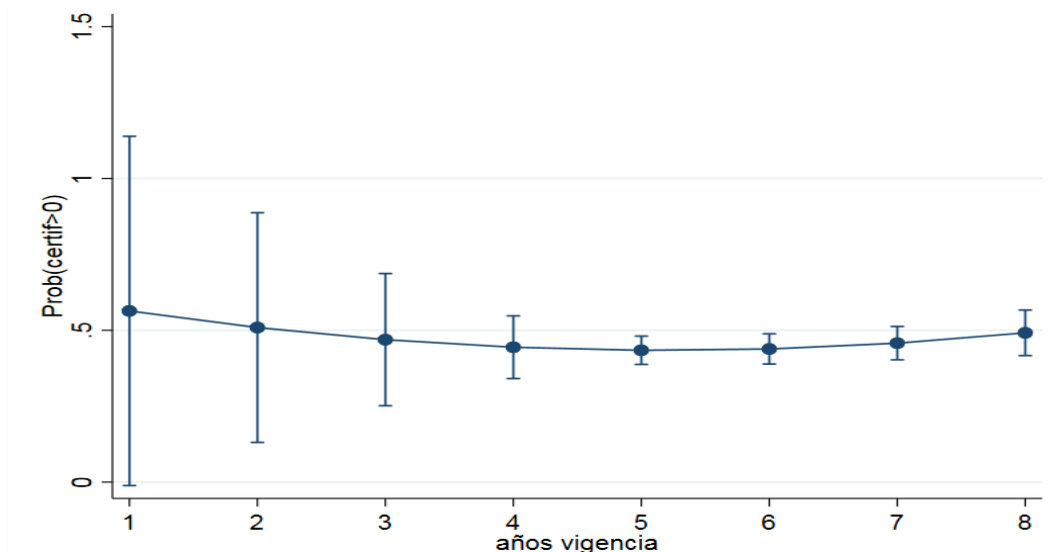
Gráfico 67: Probabilidad de tener certificaciones según sector



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Usando el modelo es posible también aprender sobre el impacto que tienen los años de vigencia de los perfiles en el comportamiento de uso de éstos por parte de los actores del mercado. El efecto estimado de esta variable resulta ser de poca importancia (Gráfico 68). Es decir, variaciones de los años de vigencia de los certificados no parecen tener efectos estadísticamente significativos sobre el uso de los certificados. Esto se aprecia tanto por la amplitud de las bandas de confianza al 95%, como por la casi nula pendiente que existe en la probabilidad condicional según varía la vigencia de los perfiles.

Gráfico 68: Probabilidad de tener certificaciones según años de vigencia

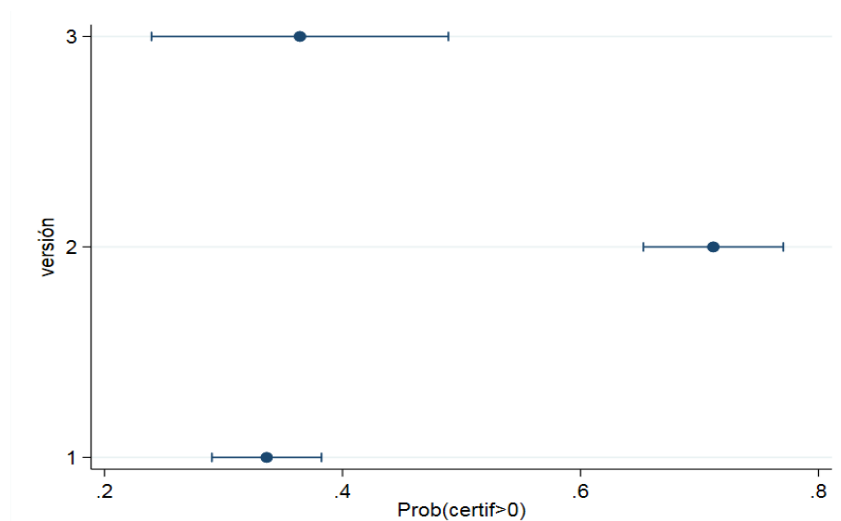


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Finalmente, es posible estudiar si el número de versión del perfil puede tener algún impacto sobre el uso de estos perfiles en el mercado (Gráfico 69). Quizá de un modo algo sorprendente, el hecho de que existe

un segundo perfil de certificado está asociado en general a un uso sustancialmente más alto de este. Es difícil dar una interpretación definitiva de este hallazgo, pero el hecho de que la segunda versión resulte tener mayor uso puede significar que el mercado ha retroalimentado de algún modo a los OSCL para la reformulación o actualización de un perfil. No es claro, sin embargo por qué este efecto no se produce en la tercera versión del perfil.

Gráfico 69: Probabilidad de tener certificaciones según versión perfil



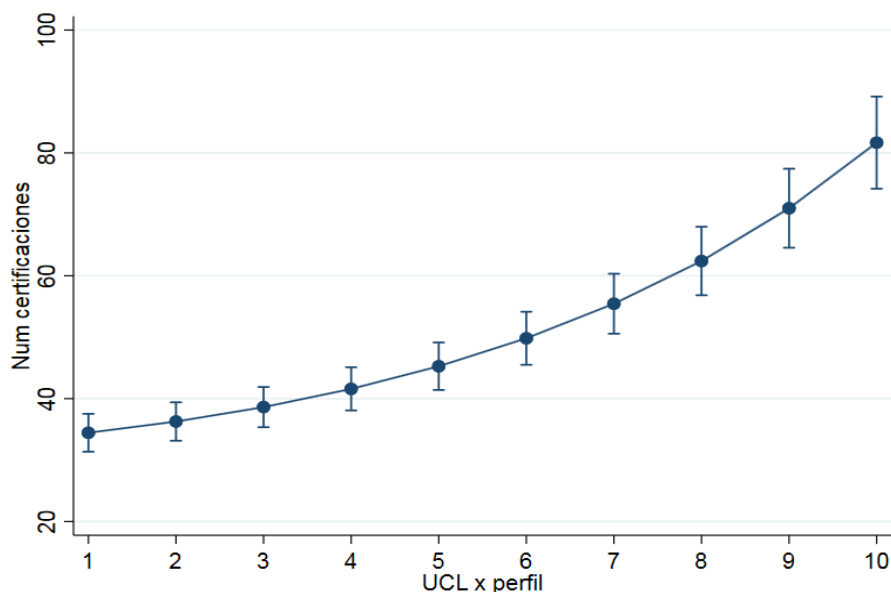
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Así como es posible analizar la probabilidad de uso de un perfil, también existen modelos que permiten entender el número de certificaciones promedio que se esperan de un perfil de acuerdo a sus características. En este caso, como existen muchos perfiles que no son utilizados, y por lo tanto tienen cero certificaciones, es necesario utilizar un modelo estadístico que permita tener regímenes diferenciados para resultados de cero certificaciones realizadas versus resultados con un número positivo de certificaciones. Un modelo que permite reflejar este aspecto esencial de los datos matemáticamente es el modelo de Poisson con corrección o punto de masa en cero (en inglés, zero-inflated Poisson). Al igual que en el modelo probit, se buscan los coeficientes asociados al impacto de las variables explicativas del modelo de un modo tal que se maximice la probabilidad de que se produzcan los resultados de certificaciones efectivamente observados (máxima verosimilitud). Para reportar estos resultados, se procede de un modo análogo al que se realizó en el modelo precedente, proyectando el número esperado de certificaciones por perfil, variando sólo una variable a la vez, y manteniendo el resto de ellas constante en el promedio de la muestra.<sup>39</sup> Las variables explicativas son las mismas utilizadas en el modelo probit.

Los resultados muestran un efecto creciente y muy claro de las UCL en el número de certificaciones obtenida por dichos perfiles. Por ejemplo, se espera un número de 30 certificaciones en un perfil con una UCL, pero este número aumenta rápidamente hasta unas 50 certificaciones aproximadamente para un perfil con 6 UCL, y hasta 80 certificaciones en perfiles con 10 UCL. Las bandas de confianza verticales al 95%, indican que, si bien existe incertidumbre respecto del valor esperado estimado, esto no pone en tela de juicio que el efecto es claramente creciente y significativo.

<sup>39</sup> al igual que en el caso anterior del modelo probit, es posible realizar otras evaluaciones manteniendo constante las otras variables del modelo en valores diferentes a sus medias muestrales. Sin embargo, usualmente se reportan los resultados de este modo si no existe alguna razón poderosa para hacer algo diferente.

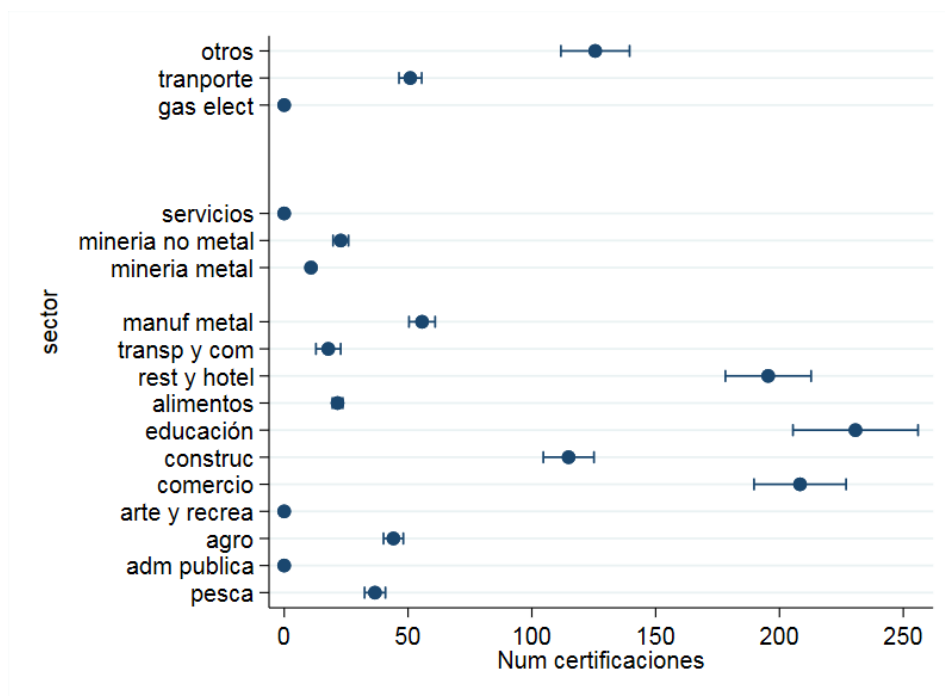
Gráfico 70: Número esperado de certificaciones por perfil según número de UCLs



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El efecto de sector económico en el número de certificaciones que recibe cada perfil resulta ser importante (Gráfico 71). Sectores económicos como Educación, Comercio, Restoranes y Hoteles claramente generan muchas más certificaciones promedio por perfil que otros sectores de la economía. En contraposición, se encuentran sectores con muy bajo número de certificaciones esperadas como Gas y Electricidad, Servicios, Minería Metálica y No Metálica, Transporte Comunicaciones, Arte Recreación y Administración Pública. Es importante notar que en algunos de estos sectores existe en la suma un alto número de certificaciones, pero también existe un alto número de perfiles. Lo que se refleja acá es la intensidad con la cual se utilizan los perfiles existentes en cada sector. Si, por ejemplo, existen pocos perfiles en un sector es posible que éstos se utilicen con alta intensidad y que generen un número total de certificaciones que no sea tan grande. Por el contrario, puede haber un sector con muchos perfiles que se utilizan con intensidad baja, pero que, en la suma total pueden generar un alto número de certificaciones.

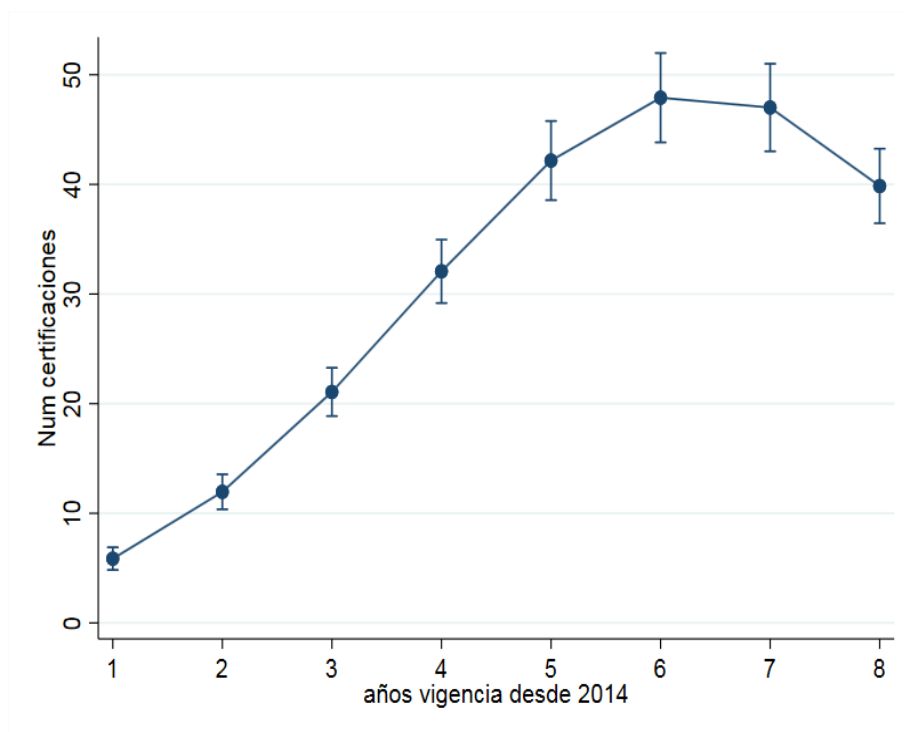
Gráfico 71: Número esperado de certificaciones por perfil según sector



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

A continuación, se utiliza el modelo Poisson ajustado en cero para estudiar el impacto de los años de vigencia en el número de certificaciones (Gráfico 72). En este caso se observa que los años de vigencia sí afectan el número esperado de certificaciones hasta seis años. Con posterioridad a este número, en el cual hay relativamente pocos perfiles, el efecto parece ser algo decreciente. Este resultado sugiere que el mercado de certificaciones está atento a la vigencia de los perfiles y responde con mayor intensidad cuando existen perfiles relativamente nuevos, con una vigencia prolongada. Esto no se contrapone con los resultados del modelo probit, que básicamente indicaban que esta vigencia no tenía mayor efecto sobre el uso o no de estos perfiles. Éste último modelo estudia si los perfiles son utilizados o no, en tanto que el modelo Poisson estima la intensidad con la cual los perfiles son usados si son utilizados efectivamente. Dicho de otra manera, la vigencia del perfil parece tener muy poco efecto sobre la decisión de que un perfil se utilice o no (técnicamente, en economía esto se conoce como margen extensivo), pero una vez que existe uso del perfil en el mercado, este uso resulta ser mucho mayor cuando la vigencia es más prolongada (lo que se conoce en economía como margen intensivo).

Gráfico 72: Número esperado de certificaciones por perfil según años vigencia

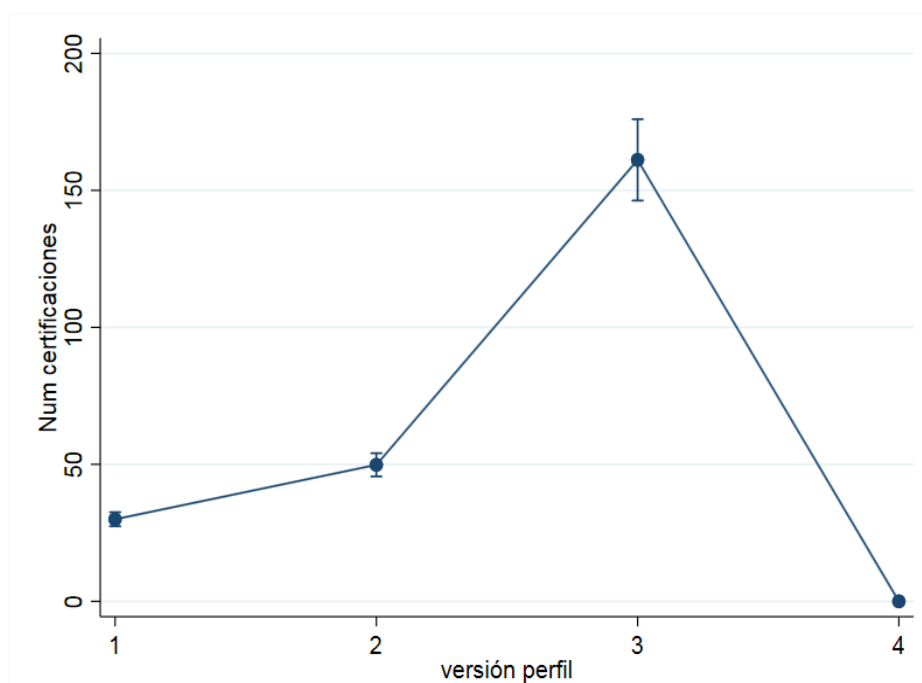


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Finalmente, se puede estudiar también el impacto que tiene el número de versión del perfil sobre las certificaciones laborales (Gráfico 73). El modelo muestra que el tercer perfil, de cierta abundancia en el catálogo de diciembre de 2017, suele ser considerablemente más demandado, manteniendo la vigencia del perfil, las UCL, y el sector constante. Esto sugiere que los centros y sus clientes responden positivamente a las nuevas versiones de los perfiles, elevando sustancialmente el número de certificaciones generadas. Esto sugiere que existe un rol clave de los OSCL en generar mayor demanda por perfiles en el sistema si logran mantener versiones actualizadas de sus perfiles. Las versiones del perfil en teoría reflejan cambios en las exigencias o estándares para una ocupación en el mercado laboral, lo cual tiene un valor. Por ende, las empresas estarán dispuestas a pagar poco o nada por certificación en un perfil que no refleja el estándar vigente.



Gráfico 73: Número esperado de certificaciones por perfil según versión perfil



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

En combinación con los otros hallazgos, es posible plantear que el contenido de los perfiles es un determinante fundamental para explicar el número de certificaciones que tienen en el mercado. Esto implica que existe un rol muy importante de los organismos que levantan los perfiles, los actualizan, los definen en términos de UCL y cuyo trabajo permite determinar una cierta vigencia.

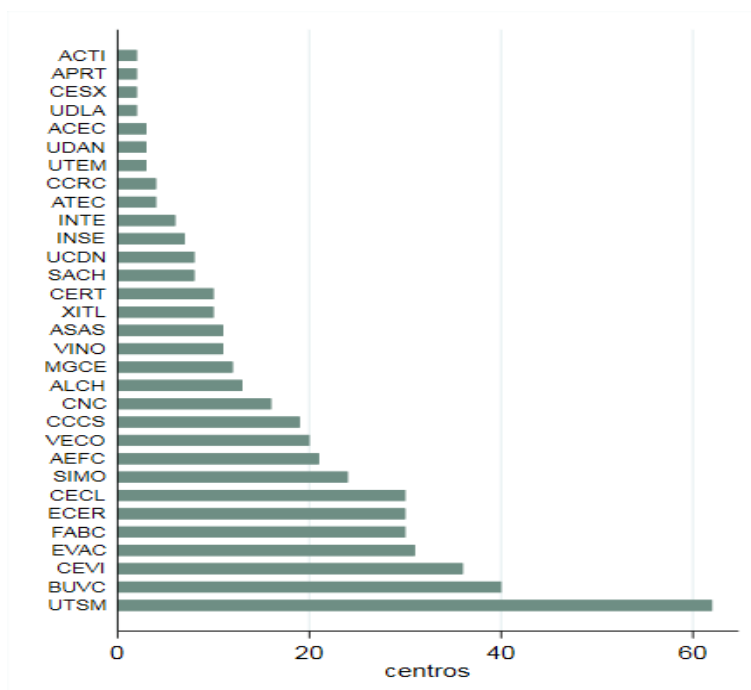
Es posible también que los efectos observados en los sectores no correspondan necesariamente a características inherentes del sector que hacen que los certificados tengan poco valor. No es posible distinguir esta hipótesis de otra que sugiere que los OSCL de dichos sectores no logran generar perfiles que resulten atractivos a sus respectivos sectores. Con información disponible, lamentablemente no es posible discriminar entre estas dos hipótesis. Sin embargo, a nivel cualitativo, considerando que muchos otros elementos que definen la pertinencia del perfil influyen decisivamente del número de certificaciones, se puede conjeturar que existe al menos un rol parcial de los OSCL o los CECCL asociados a dichos sectores que dificultan la expansión en ellos.

#### 4.6.10. Oferta de perfiles por el centro de certificación

Es importante tener una noción de cuán diversificada está la oferta de perfiles que certifiquen los centros de certificación CECCL. Si los centros tienen una oferta poco diversificada, esto vuelve compleja la operación del sistema si existen restricciones a la proporción de certificaciones que se pueden realizar por un centro desde la OTIC con la cual se encuentra relacionada. En el Gráfico 74, se calcula el número de perfiles que certifican cada uno de los centros vigentes en el catálogo de ChileValora durante el período 2014 a 2017. Casi todos los centros certifican menos de 20 perfiles, y un número no despreciable de ellos, un número inferior a 10. Solamente existen tres centros que certifican 30 perfiles o más (CEVI, Bureau Veritas y Universidad Técnica Federico Santa María). Esto sugiere que los CECCL tienen en general poca diversificación de perfiles, y por lo tanto se limita de un modo significativo la competencia entre ellos. Para la mejor comprensión de los resultados, es necesario considerar que se utiliza como definición de perfil el

conjunto de códigos de cada uno de ellos asociados a todas las versiones registradas en el catálogo de ChileValora.

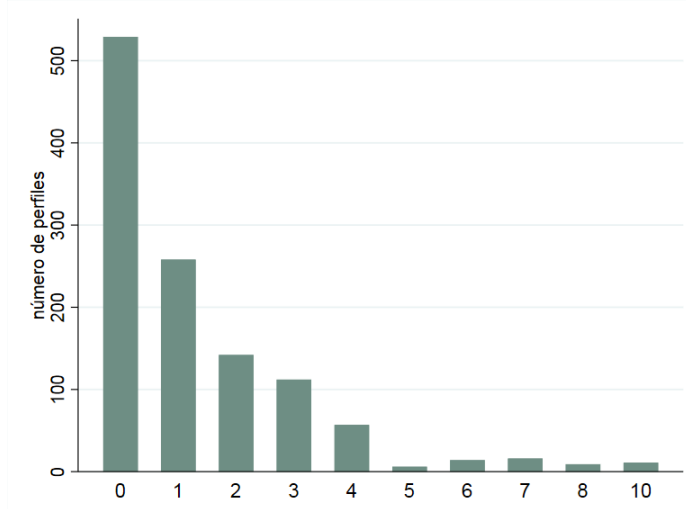
Gráfico 74: Distribución de número centros (CECCL) por perfil 2014-17



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Se analiza también este fenómeno desde la perspectiva opuesta, es decir, se considera cuántos centros certifican un perfil determinado. La distribución de esta variable durante 2014 y 2017, queda ilustrada en el Gráfico 75.

Gráfico 75: Distribución de número perfiles por centro (CECCL) 2014-17



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Hay un número importante de perfiles, más de 500 que no son certificados por ningún centro certificador durante el período analizado. Adicionalmente, se puede observar que existen cerca de 150 perfiles que son

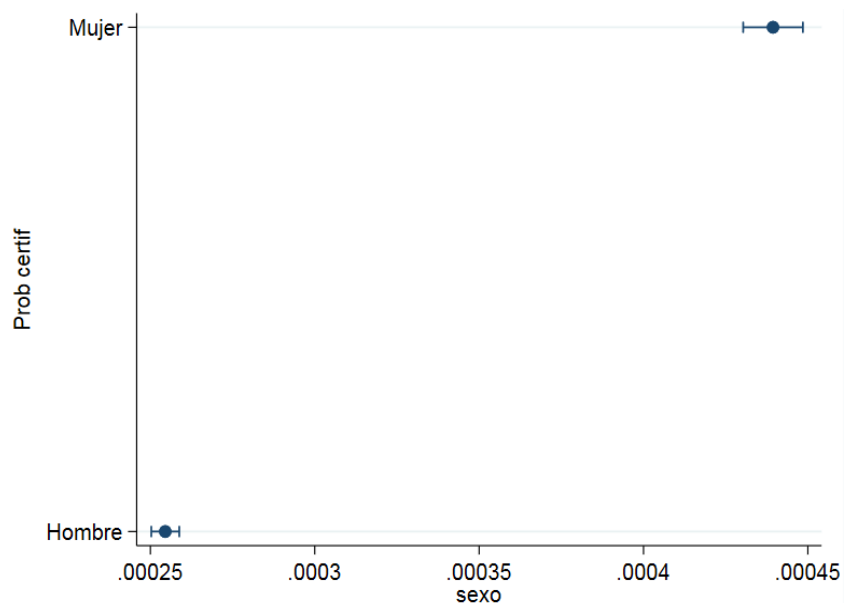
evaluados solamente por un (1) centro CECCL. De esta forma, se puede interpretar fácilmente el resto del gráfico concluyendo que son realmente muy pocos los perfiles que son certificados potencialmente por más de cinco centros de evaluación. Estos resultados ratifican el diagnóstico de que existe muy poca competencia entre los distintos centros, ya que sus ofertas de perfiles certificados raramente se superponen. Por este motivo, restricciones que impiden utilizar más de un 15% de los recursos de OTIC en un centro asociado probablemente tienen un efecto restrictivo importante en la realización de certificaciones, ya que resulta muy difícil encontrar, para la mayoría de los perfiles, centros alternativos que realicen una certificación del mismo perfil de interés. Este hecho también muestra que existen monopolios u oligopolios en muchos perfiles con potenciales consecuencias sobre los precios vigentes. Sin embargo, la existencia de un poder monopólico en los certificados puede tener un impacto limitado en los precios por varias razones: (i) demandante principal en muchos perfiles es el Estado y los precios son regulados externamente, (ii) existe libre entrada a ofrecer el perfil pagando los costos correspondientes, lo que sugiere que los perfiles evaluados por uno o pocos centros posiblemente no generan ganancias cuantiosas. Se hace impracticable evaluar estas hipótesis empíricamente ya que los precios no son directamente observables: hay muchos perfiles que son contratados por subsidios o estos son tratos entre privados, cuyos precios no son observados por ChileValora.

#### 4.6.11. Participación en fuerza de trabajo de certificaciones laborales

Es importante cuantificar la frecuencia relativa o probabilidad con la cual la población de ocupados chilenos participa de certificaciones laborales de ChileValora. El siguiente análisis busca determinar esta propensión a tener una certificación en función de variables demográficas tales como el sexo (Gráfico 76), nivel educacional (Gráfico 79), sector económico (Gráfico 80) y región (Gráfico 77).

Con todos estos elementos, se procede a unificar las bases de certificaciones laborales de ChileValora junto con las bases de las encuestas de empleo del INE de los años 2014 a 2017. Se considera, desde luego, que cada individuo en la base de la encuesta nacional de empleo representa a un conjunto de individuos similares, lo cual se muestra en el factor de expansión o el inverso de la probabilidad de ser incluido en la muestra del INE. El peso correspondiente a los individuos pertenecientes a la base de ChileValora fue uno, puesto que son individuos particulares y corresponde al universo completo de personas que han tenido certificaciones laborales dentro del período estudiado. Con esta información, se construye un modelo probit utilizando las ponderaciones recién descritas y las variables señaladas. Estos resultados permiten aislar el impacto de diferentes factores en la posibilidad de recibir una certificación laboral, manteniendo todos los demás constantes en el promedio muestral. A continuación, se ilustra el efecto del sexo en la probabilidad de recibir certificación laboral

Gráfico 76: Probabilidad de certificación por sexo

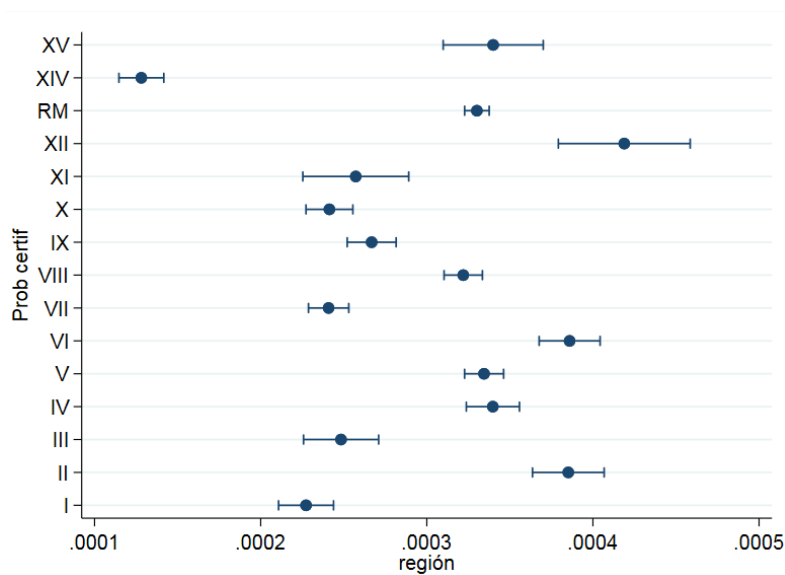


Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El resultado muestra que las mujeres poseen una mayor propensión a recibir certificados laborales de ChileValora en comparación a los hombres, pese que hay menos mujeres certificadas que hombres en la base de ChileValora. Esto se explica porque el número de mujeres ocupadas en la economía chilena es considerablemente menor que el de los hombres. La magnitud estimada es de 0.00045 es decir 0.045% o 0.45 certificados por cada mil mujeres ocupadas.

El Gráfico 77 ilustra la probabilidad de recibir certificados laborales por cada región de Chile. Los resultados muestran que los ocupados de la Región Metropolitana no tienen de por sí una probabilidad de recibir certificado considerablemente mayor que otras regiones de Chile. La mayor probabilidad, de hecho, ocurre para la región de Magallanes, aunque su efecto no es estadísticamente distinguible al 95%, de lo que sucede en la región de O'Higgins o la de Antofagasta. En contraposición, la región que presenta la menor probabilidad de que sus ocupados reciban certificaciones laborales es la región del los Ríos.

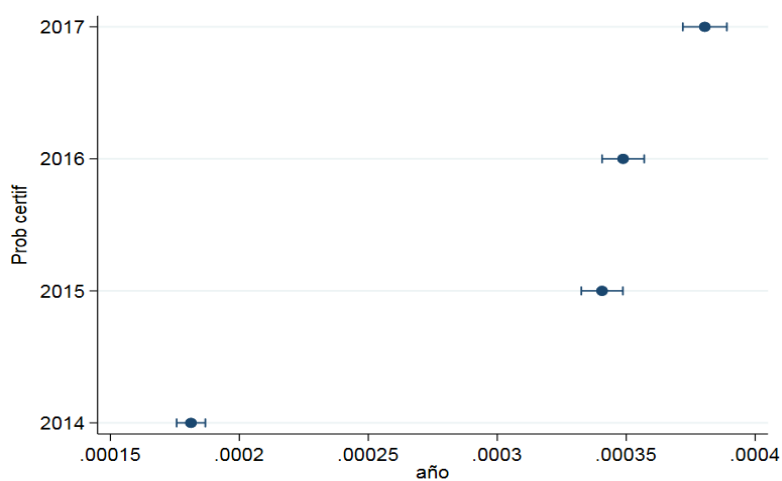
Gráfico 77: Probabilidad de certificación por región



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El efecto por año estimado muestra que existe una tendencia creciente a una mayor probabilidad de certificación desde 2014 hasta 2017, como se ilustra en el Gráfico 78. En particular, existe un salto muy importante en esta probabilidad entre 2014 y 2015.

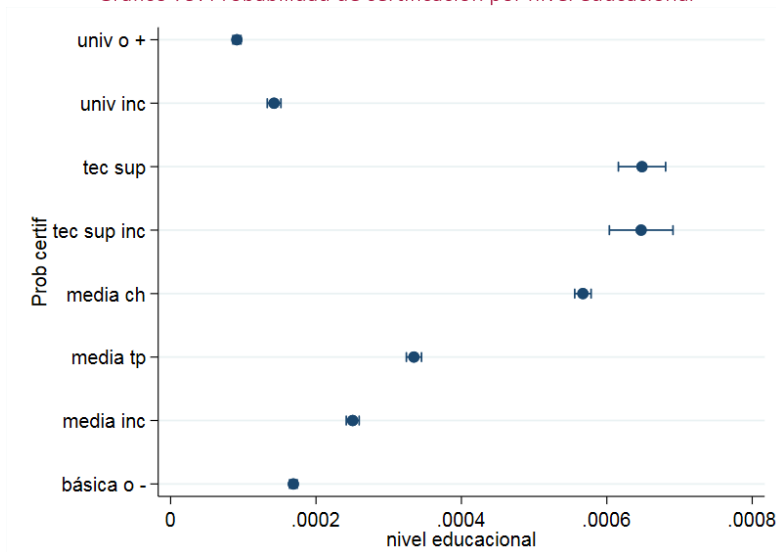
Gráfico 78: Probabilidad de certificación por año



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

En cuanto al nivel educacional, el Gráfico 79 ilustra el impacto que tienen distintos niveles educacionales sobre la probabilidad de recibir una certificación laboral. El efecto es creciente en el nivel educacional desde el nivel educacional de básica o inferior, pasando por educación media hasta llegar a técnico superior, el nivel en el cual se da la mayor probabilidad de recibir certificación. Para niveles educacionales superiores, tales como educación universitaria incompleta o educación universitaria completa o más, la probabilidad de certificación disminuye considerablemente. Esto indica que la certificación laboral está claramente concentrada en niveles de educación inferiores, aunque la propensión a certificarse resulta ser mayor en grupos con educación técnica superior.

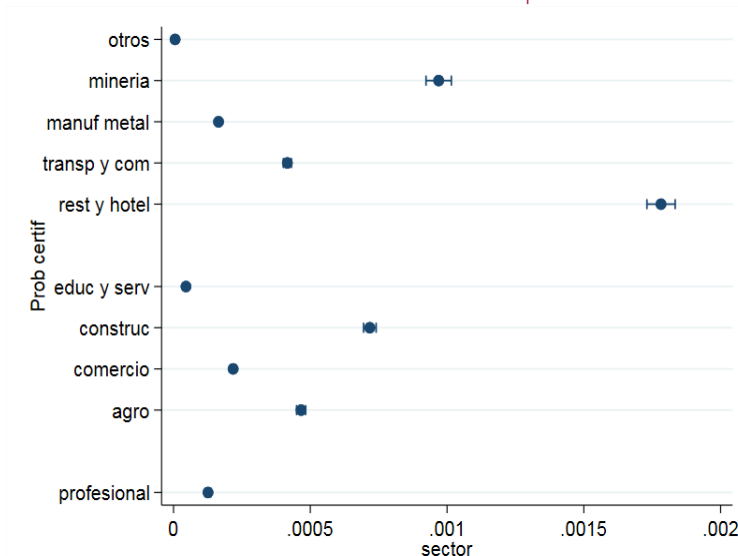
Gráfico 79: Probabilidad de certificación por nivel educacional



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Existe un impacto muy diferente de los distintos sectores de la economía sobre la probabilidad de certificación de trabajadores ocupados en cada uno de estos sectores. Por amplio margen, los trabajadores del sector de restaurantes y hoteles son aquellos con la mayor probabilidad de certificación laboral, seguidos por ocupados de sector minería. Dentro de los sectores con menor posibilidad de certificación laboral se encuentran los profesionales educación y servicios y otros (Gráfico 80).

Gráfico 80: Probabilidad de certificación por sector



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

Con el modelo descrito, se procede hacer una proyección de las tasas de certificación por cada 1000 ocupados a nivel de región y de sector económico. Es importante advertir sobre el ámbito de la proyección. Para realizar este ejercicio, se ha utilizado información histórica que refleja el comportamiento de las personas, empresas, e instituciones dadas las reglas existentes al momento en que se produjeron estas

acciones. En la medida que cambios regulatorios, cambios demográficos o empresariales generen una variación en las reglas del juego y los escenarios, estas predicciones serán naturalmente menos fiables.

El modelo proyecta que existe un grupo de regiones en las cuales, dadas sus características sectoriales y demográficas, deberían tener tasas de certificación laboral que, en algunos casos, se encuentran en niveles muy diferentes a lo efectivamente observado. Esto es señal de que existe un potencial de crecimiento de las certificaciones especialmente alto en algunas regiones, como por ejemplo Tarapacá con una tasa de certificación esperada tres veces mayor a la efectivamente observada. Otro caso similar, pero de magnitud inferior, ocurre en la región de Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Biobío y la Araucanía. En contraposición, la Región Metropolitana, Atacama y Antofagasta parecen tener una tasa de certificación proyectada inferior a la efectiva, lo que sugiere que han existido otros factores, posiblemente institucionales que han empujado las tasas de certificación en estas regiones más allá de lo predicho por el modelo.

Tabla 10: Predicciones de tasas de certificación cada mil ocupados (2017) por región

Región	Efectivo	Proyectado
I	.1012982	.3281744
II	.7359408	.5866439
III	.4787153	.3771557
IV	.3837233	.4740492
V	.4384843	.5149924
VI	.368175	.5694966
VII	.2031545	.2901928
VIII	.2902078	.3736022
IX	.1933288	.2839761
X	.2485038	.2624637
XI	.2894503	.3835236
XII	.1602712	.5016629
RM	.4721769	.3494032
XIV	.1630563	.1390811
XV	.5183409	.5340996

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

El modelo también se aplica para estimar las tasas de certificación por cada 1.000 trabajadores ocupados en los distintos sectores de la economía que son posibles de construir simultáneamente en la base de ChileValora y las de la encuesta nacional de empleo del INE. Surge una discrepancia entre el valor proyectado para profesionales, agricultura y pesca, educación y servicios, transporte y comunicaciones y manufactura, lo cual sugiere que en estos sectores existe un espacio considerable para crecer en la cobertura con certificaciones laborales dadas las condiciones imperantes en el mercado y la institucionalidad que existe hoy. Por el contrario, existen sectores cuya tasa de certificación resulta ser superior a la proyectada por el modelo, lo cual sugiere que existen factores institucionales o de otra clase que están empujando los niveles de certificación. Estos sectores son el Comercio, la construcción, restaurantes y hoteles y minería.

Tabla 11: Predicciones de tasas de certificación cada mil ocupados (2017) por sector

Sector ChileValora	Sector INE / CIU <sup>40</sup>	Efectivo	Proyectado
Profesional	Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades administrativas y servicios de apoyo	.0005887	.1347939
Agricultura; pesca	Agricultura, silvicultura y pesca	.2449612	.4190608
Comercio	comercio	.38582	.3131337
Construcción	construcción	.9956288	.6864036
Educación y servicios	Enseñanza; Servicios sociales y relacionados con la salud humana; Otras actividades de servicios.	.0027609	.0580686
Restaurantes y hoteles	Alojamiento y servicios de comida	2.694449	2.521325
Transporte y comunicaciones	Transporte y almacenamiento; Información y comunicación	.3573632	.4844999
Elaboración de alimentos; manufactura metalmecánica u otro tipo	manufactura	.0998272	.2096005
Minería	minería	1.585049	1.131349
Otros	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento; Actividades financieras y de seguros; Actividades inmobiliarias; Administración pública; Artes, entretenimiento y recreación; Actividades de los hogares en calidad de empleadores; Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	.0253013	.0079483

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Certificaciones, ChileValora.

#### 4.6.12. Síntesis de resultados cuantitativos

En este apartado, se sintetizan los principales hallazgos cuantitativos del estudio agrupados en las siguientes temáticas: certificaciones, perfiles, empresas, evaluadores y centros.

#### Certificaciones

En líneas generales, el mercado de certificaciones en Chile presenta una tendencia creciente, tanto en número de certificaciones como en cobertura de la fuerza de trabajo, alcanzando su máximo histórico en 2017. La distribución de las certificaciones varía mucho entre sectores económicos. Los sectores que alcanzan la mayor tasa de cobertura en el período 2014-17 son Restaurantes y Hoteles, Construcción, Comercio y Agricultura y Pesca.<sup>41</sup> Los sectores de Servicios Profesionales, Personales, Educación y Salud muestran tasas de cobertura muy bajas comparativamente. A nivel regional, la Región Metropolitana, Valparaíso y Biobío predominan tanto en número de certificaciones, como en tasa de cobertura de la fuerza de trabajo. Por el lado de las empresas, la certificación también está concentrada principalmente en empresas muy grandes (tramo 13 de SII) o en personas naturales. En términos de focalización, los hombres, especialmente entre 26 y 35 años, son el grupo con mayor cantidad de certificaciones en contraste, las mujeres acumulan mayor cantidad de certificaciones entre los 36 y 45 años. Tanto en hombres como mujeres, predominan certificaciones de trabajadores con educación media científico-humanista.

<sup>40</sup> CIU Revisión 4.CL a 1 dígito, según el Clasificador de Actividades Económicas Nacional para Encuestas Sociodemográficas (CAENES).

<sup>41</sup> No es posible distinguir agricultura y pesca separadamente en los datos de encuesta de empleo del INE para construir las estadísticas de cobertura.



Los resultados también muestran que el mercado de los centros de evaluación (CECCL) se caracteriza por tener una concentración moderada, con alrededor de 30 empresas, cuya oferta es altamente especializada, es decir, cada perfil es ofrecido por muy pocos centros. Por otro lado, la oferta es inexistente para un número importante de perfiles en el período 2014-17.

Los mecanismos de financiamiento más relevantes en el período 2014-17 son los programas de certificación y becas OTIC. El programa de franquicia tributaria apenas alcanza el 10% de las certificaciones durante este período, y muestra un declive gradual desde 2015, en contra de las percepciones de algunos actores consultados. Por otro lado, el financiamiento vía OTIC, programas sociales SENCE y financiamiento privado muestran tendencias al alza en este período.

Existen patrones de financiamiento muy diferentes entre los distintos sectores. Los programas de certificación predominan en el ámbito Profesional, Pesca, Comercio, Alimentos; pero son poco importantes en Minería y Construcción. El financiamiento privado, en contraste, resulta importante en estos últimos sectores. Si se observa lo que ocurre según el tamaño de la empresa de los beneficiarios, se encuentra que los programas sociales SENCE predominan en personas naturales y que los programas de certificación son importantes en todos los niveles. La franquicia tributaria, como es esperable solamente tiene un rol en empresas medianas, grandes, y especialmente, las muy grandes. Por otro lado, las becas OTIC son relativamente más importantes para la certificación de las mujeres, y el financiamiento privado, lo es para los hombres y trabajadores con nivel educacional universitario. A nivel regional, los programas de certificación son especialmente importantes en la zona norte y austral de Chile, en tanto que las becas OTIC tienen una participación mayor en las regiones del centro sur.

Además, se realiza un estudio sobre la participación de las certificaciones laborales en la fuerza trabajo y sus determinantes. Para ello se utilizan las bases de datos de la encuesta nacional de empleo del INE para estimar la fuerza de trabajo que ha tenido certificaciones laborales en el período 2014-17. El análisis de regresión múltiple permite concluir que la probabilidad de certificación es mayor para las mujeres, a pesar de que las certificaciones de hombres son más abundantes. Esto se explica por la menor presencia de mujeres en la fuerza de trabajo. Asimismo, se verifica que la probabilidad de que una persona tenga certificación por región es especialmente alta en Magallanes, O'Higgins y Antofagasta, mientras que resulta muy improbable en la Región de los Ríos. También se aprecia que existe una tendencia global de aumento de las certificaciones especialmente ocurrida entre 2014 y 2015. A nivel de grupos educacionales, se observa que la mayor probabilidad de certificación la tienen personas de nivel técnico superior o técnico superior incompleto, seguidas por personas con enseñanza media científica-humanista. Por el contrario las personas con menor probabilidad de certificación son aquellas con educación universitaria completa o incompleta. Si se observa a nivel de sectores, las certificaciones más frecuentes son en Restaurantes y Hoteles, Minería y Construcción. En contrapartida es especialmente escasa en educación y servicios y ocupaciones profesionales. El modelo permite proyectar tasas de certificación esperadas de acuerdo a las características demográficas y productivas de cada región de Chile. Las siguientes son regiones con alto déficit de certificaciones (la cantidad esperada es inferior a la efectiva): I, XII, VI y VII; en el otro extremo, existen regiones con superávit de certificaciones como la RM, II y III. Mirando desde un enfoque sectorial, se observa que las actividades profesionales, agricultura y pesca, y manufactura presentan un déficit de certificaciones, en tanto que la construcción y la minería tienen índices por sobre lo proyectado por el modelo.

## Perfiles

El estudio cuantitativo describe también el comportamiento a nivel de perfil, en función de las características propias de éstos. Las UCL (Unidades de Competencia Laboral) evaluadas muestran una leve tendencia al alza desde 2014. Es llamativa la variabilidad de la aprobación según el método de

financiamiento de la certificación. Para programas sociales SENCE, incluyendo Más Capaz, los perfiles presentan un alto número de UCL promedio (5), y tasa de aprobación llamativamente menores que las obtenidas con otros métodos. Por otro lado, existe una variación importante a nivel de sectores, ya que construcción y pesca presentan un número de UCL relativamente alto comparado con el perfil promedio, en contraste con educación y minería, que tienen números bajos en este ítem. También se aprecia que los perfiles certificados por personas naturales tienen más UCL en promedio que aquellos por empresas, especialmente las de mayor tamaño de acuerdo a su tramo de ventas. Se estimó un modelo de regresión múltiple que permitiera aislar los diferentes factores que explican el número de UCL certificadas por perfil. Por medio de este análisis, se observa que algunos centros CECCL juegan un cierto rol en la explicación, elevando el número de UCL de los perfiles. Del mismo modo, eleva el número de UCL de los perfiles el contar con financiamiento privado o de programa social SENCE, pertenecer al sector alimentos, que el trabajador sea de género masculino, y tenga nivel de educación básica.

Ya que las tasas de aprobación de perfiles y UCL en general son muy altas, se hace difícil estudiar los factores que las afectan. A nivel descriptivo, es llamativa la baja tasa de aprobación relativa que existe para programas sociales SENCE, y en menor medida, las de financiamiento privado. La aprobación por sectores también varía significativamente: construcción se acerca al 70% y manufacturas metalmecánicas al 80%, en tanto que alimentos, pesca, agricultura, mantienen tasas cercanas al 90%. A nivel de centros, la aprobación varía sustancialmente. Algunos centros mantienen tasas en torno al 70% mientras que en otros prácticamente son de 100%. Otro patrón llamativo consiste en la caída de las tasas de aprobación en las empresas de mayor tamaño de acuerdo a su tramo de ventas. Para comprender el rol que juega cada uno de estos factores en la determinación de la tasa de aprobación, se construyó un modelo de probabilidad lineal. Los resultados arrojan que la tasa de aprobación es significativamente más alta en unos pocos centros, pero que no cumplen un rol preponderante en general. También el análisis muestra que los programas sociales SENCE, el financiamiento privado, y, en menor medida, la franquicia tributaria, tienen un efecto negativo sobre la tasa de aprobación. El tamaño de la empresa influye, siendo las empresas medianas (tramo 8 y 9), las que cuentan con una tasa de aprobación más baja. Entre los sectores, la tasa de aprobación es considerablemente menor en la minería, y en menor medida en educación y servicios y alimentos. También es posible verificar que las personas con educación universitaria tienen tasas de aprobación superiores. Finalmente, las mujeres y las personas de mayor edad tienen tasas de aprobación inferiores.

También se observa que el número de certificaciones de acuerdo a las UCL de cada perfil, se encuentra fuertemente concentrado en perfiles de tres UCL. Los perfiles de dos o menos UCL tienen considerablemente menos certificaciones en el período. Esta evidencia parece concordar con la noción de que los centros suelen certificar más perfiles con al menos tres UCL debido a las economías de escala y costos fijos presentes en la provisión de la certificación. También se aprecia que existe un alto número de perfiles sin ninguna evaluación disponible en el período 2014-17, los cuales se concentran en las dos (2) y en menor medida, en las tres (3) UCL. Se aprecia también que el número de perfiles del catálogo de ChileValora con alguna certificación es claramente creciente en el número de UCL del perfil. Para perfiles de una UCL, sólo el 25% cuenta con alguna evaluación. Éste número alcanza casi el 40% para perfiles de tres UCL y llega a valores cercanos al 50% para perfiles entre cinco a siete UCL. De todos modos, la mayor parte de los perfiles con alguna certificación se concentran dentro del rango de 2 a 3 UCL debido a que éstos son también los perfiles más abundantes en el catálogo de ChileValora. Si el foco se pone en el número total de certificaciones realizadas de acuerdo al número de UCL, se observa que estas se concentran de manera muy importante en el rango de 3 a 5 UCL. El desglose desde una perspectiva sectorial muestra que hay sectores que tienen un alto porcentaje de perfiles con alguna certificación, como la pesca con 80%, restaurantes y hoteles, minería no metálica, Comercio, agricultura, con cifras en torno al 60%. Por el contrario, hay sectores

que no tienen perfiles con certificaciones como administración pública, arte recreación, servicios, y gas y electricidad.

Se realiza un análisis de la probabilidad o frecuencia de tener perfiles con alguna certificación en función de las características observables de los perfiles y se aprecia que ésta aumenta claramente hasta cinco UCLs y posteriormente existe un impacto menor o incluso estadísticamente no significativo. El sector económico influye, siendo la pesca, la minería no metálica y el comercio, aquellos sectores con mayores probabilidades de tener certificaciones. Los años de vigencia del perfil parecen no tener efecto sobre el hecho de recibir certificaciones, no así la versión del perfil puesto que la segunda parece elevar significativamente la posibilidad de que el perfil tenga certificaciones. Para estudiar el número de certificaciones generadas por perfil se utiliza un modelo Poisson inflado en cero para considerar el hecho de que muchos perfiles no tienen ninguna certificación. El efecto de elevar la UCL en este caso es claramente positivo sobre el número esperado de certificaciones.

El sector económico resulta ser importante siendo restaurantes y hoteles educación y Comercio aquellos con mayor número de certificaciones esperadas. Los años de vigencia impactan el número de certificaciones esperadas siendo perfiles entre cinco y siete años de vigencia aquellos que reciben el mayor número de certificaciones durante el período 2014-17. En este caso la versión del perfil con mayor número de certificaciones esperadas es la segunda y decrece para la tercera, posiblemente por la novedad relativa de este perfil.

## Empresas

Los principales instrumentos de financiamiento de la certificación están orientados a empresas. Por ende, es importante estudiar el comportamiento de éstas en lo que se refiere a certificaciones. El número promedio de certificaciones por empresa se redujo notablemente desde el bienio 2014-15 (7.8) al 2016-17 (3.9). Sin embargo, la mediana de certificaciones por empresa en todo el período es siempre uno. Esto significa que las empresas que más certifican han reducido considerablemente el número de certificados anuales en el último bienio, manteniéndose aún una mayoría de empresas que solamente realicen una certificación al año (esto considera certificaciones de personas naturales). El comportamiento de las empresas difiere fuertemente según el método de financiamiento. Las empresas que financien vía franquicia tributaria certifican alrededor de 20 trabajadores al año en promedio. En cambio, el promedio es algo más bajo cuando el financiamiento se realiza vía becas de OTIC, y mucho menor aún para programas de certificación y financiamiento privado. Los programas sociales SENCE en general están enfocados en personas naturales, por lo que el número de certificados por empresa es muy bajo. Del mismo modo, como era de esperar, el tamaño de las empresas genera grandes diferencias en el número promedio de certificados. Sólo las empresas medianas, grandes o muy grandes tienen promedios de número certificados superiores a 10. En el caso de las empresas muy grande, este número alcanzó 49 certificados en promedio en 2017. Por otro lado, el número de certificaciones por empresa fue particularmente alto en 2014-2015 en el sector Comercio.

Para atribuir correctamente estos distintos factores a sus posibles causas, se estima un modelo de regresión lineal explicando el número de certificados por empresa. La contratación de determinados centros de certificación parece estar detrás de un mayor número de certificaciones por empresa, pero la evidencia en la mayor parte de los casos, no es fuerte. El uso de franquicia tributaria y de programas de certificación está asociado, en general, a un número de certificaciones por empresa más bajo; del mismo modo, el tamaño de empresa muy grande está asociado a un aumento del número de certificaciones. Entre los sectores, el Comercio y la minería están asociados a un número mayor de certificaciones por empresa. La composición demográfica educacional de los trabajadores certificados de las empresas no parece tener efecto significativo sobre el comportamiento de la empresa en sí.

## Evaluadores

La base de datos permite también identificar los evaluadores que han jugado su rol en las certificaciones realizadas. Se observa que pocos certificadores realizan la mayor parte de las certificaciones, pero existen unos pocos que tienen hasta 200 o más certificaciones en el período 2014-17. Al estudiar el promedio de certificaciones por evaluador según mecanismo de financiamiento, se concluye que este no varía especialmente de acuerdo a esta característica, salvo en el caso de programas sociales SENCE, que en 2016 muestra un promedio mayor a 300. Se infiere de este hallazgo que durante ese año esta clase de programas sociales concentró las certificaciones en muy pocos evaluadores. Si se estudia el comportamiento de este promedio de certificaciones por evaluador de acuerdo al tamaño de la empresa, se observa que en 2016 este número es especialmente alto para personas naturales, consistente con el patrón descubierto en los programas sociales SENCE. Salvo una mayor concentración observada en 2017 para empresas grandes (tramo 10-12), no se observan tendencias particulares. Al estudiar por la vía de un modelo de regresión múltiple las posibles causas o explicaciones del comportamiento de esta variable, se concluye que existe una alta concentración de evaluadores en algunos centros, especialmente UTEM. Por otro lado, efectivamente, los programas sociales SENCE muestran alta concentración de evaluadores también, en tanto que el tamaño de la empresa no parece relevante una vez que se controla por estos otros factores. En términos de sectores, aparece una concentración relativamente mayor en construcción minería y manufacturas metalmecánicas.

## Centros

Los centros de evaluación CECCL tienen una oferta poco diversificada que vuelve compleja la operación del sistema con las restricciones a la proporción de certificaciones que se pueden realizar por un centro desde la OTIC con la cual se encuentra relacionada. Casi todos los centros certifican menos de 20 perfiles, y muchos, un número inferior a 10. Desde la óptica inversa, se estudiaron cuantos centros certifican cada perfil. Éste enfoque arroja que la mayor parte los perfiles no son certificados por ningún centro, cerca de 250 perfiles son evaluados sólo por un centro, y prácticamente no existen perfiles que tengan más de cuatro centros que los evalúen.

## 5. DIAGNÓSTICO

En este capítulo se presenta el diagnóstico concordado por el equipo consultor respecto a los esquemas de financiamiento de la Comisión y de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.

### 5.1. VALOR DE CHILEVALORA Y SUS BIENES PÚBLICOS

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

Esto último, implica que ChileValora contribuye al pago de una deuda social que emerge a partir de un discurso que ha puesto énfasis en la meritocracia y la igualdad de oportunidades, en el marco de una alta valoración del sistema de educación formal, donde la mayoría de los trabajadores del país no ha tenido cabida debido a que no poseen títulos profesionales o técnicos (según Encuesta CASEN, en el año 2015, el 70% de los ocupados tiene educación media completa o menos y el 22,2% enseñanza básica completa o menos).

Analizando la **certificación de competencias**, es posible plantear lo siguiente a nivel teórico:

- Promueve la movilidad de trabajadores de empleos y empresas menos eficientes a más eficientes, por lo que aumentar la información respecto de las competencias de los trabajadores debiese generar aumentos de la productividad por una mejor asignación de recursos.
- Facilita la búsqueda de empleo de los trabajadores desempleados.
- Reduce los costos de los empleadores en procesos de selección de personal, elevando la rentabilidad y reduciendo los riesgos de tener vacantes laborales y los costos asociados de una mayor rotación de personal y de una eventual ineficiencia de inversiones en capital humano de la empresa.
- Aumenta la probidad administrativa, al asignar cargos de forma meritocrática en el sector público (y también privado), lo cual constituye un desincentivo a la captura de instituciones públicas por parte de grupos de presión organizados, políticos o no, y genera una mejora en la idoneidad de los postulantes.
- Constituye un incentivo privado negativo para el empleador actual (explicado en detalle en sección 2.1) lo que explica una baja disposición de éstos por pagar por los procesos de evaluación y certificación.
- Tienen disposición a pagar por los procesos de evaluación y certificación: trabajadores, futuros empleadores, personas y empresas en mercados regulados o que enfrentan exigencias de trazabilidad en mercados altamente competitivos.

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

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

especialmente cuando se trata de trabajadores de bajo nivel de calificación o renta hacia donde está orientado principalmente el Sistema.

En este marco, las empresas que certifican a sus trabajadores lo hacen motivadas por mejorar el clima laboral y fidelizar a los mejores trabajadores, favorecer los procesos de inducción y la diferenciación entre un trabajador y otro para la mantención o promoción en el empleo y acceder a mercados internos o externos regulados (es el caso de la minería, alimentos, etc.). Muy pocas, utilizan los certificados para gestionar y optimizar los recursos humanos que disponen o para orientar los procesos de capacitación mediante la identificación de brechas entre sus trabajadores.

En segundo lugar, el valor del certificado asignado a los trabajadores se asocia al reconocimiento del “saber hacer” lo que impacta en la autoestima y dignidad (valor emocional, el cual es preponderante), así como en la empleabilidad, movilidad laboral, y salarios mejores y más justos, lo cual sólo se expresa a nivel teórico, no existiendo evidencia empírica que avale la existencia de efectos en estos ámbitos.

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

Un análisis interesante realizado a la luz del estudio, se relaciona con identificar los factores que promueven/disminuyen el valor que tiene el certificado. Como factores que promueven el valor de los certificados, se encuentra la articulación entre los procesos de certificación y capacitación, el prestigio del Centro de Evaluación y la presencia del Estado como garante de la fe pública.

Por su parte, los factores que constituyen un riesgo para el valor del certificado, son: masificar el Sistema en el marco de una nula articulación con el sistema de capacitación/formación y un bajo valor por parte de las empresas (situación actual); acotar el valor del certificado a la esfera emocional o a la dignificación del trabajador; la presencia de estándares de baja exigencia y altamente segmentados en múltiples subsectores (no intersectoriales); los altos niveles de aprobación de las evaluaciones que puede generar un bajo nivel informacional hacia las empresas y el mercado, la que en algunos sectores puede llegar al 90% aún cuando existe evidencia de que una parte importante de los trabajadores dependientes son seleccionados antes de ser sometidos a la evaluación, por lo que las tasas de aprobación entre independientes y jóvenes egresados de programas de capacitación son notoriamente más bajas; inexistencia de estudios de impacto de la certificación que demuestren los efectos prácticos de los certificados en empleabilidad, movilidad y salarios de trabajadores, ni en la productividad, disminución de accidentes o en procesos de contratación de empresas; y la excesiva extensión de plazos entre que se realiza la evaluación y se entrega el certificado.

Los otros Bienes Públicos de ChileValora agregan valor público al sistema, por lo que se hace necesario mantener lo que se ha avanzado y seguir apuntando a fortalecer la articulación con el sistema de educación técnico-profesional. Los catálogos de competencias, así como los planes formativos y rutas formativo-laborales son instrumentos fundamentales, no solo para permitir el desarrollo de carreras y/o perfeccionamiento de oficios mediante la certificación, sino que también, para el diseño de cursos de capacitación y la vinculación con la futura formación técnica a nivel medio y superior. Además, los estándares laborales constituyen sistemas de información valiosos para la adaptación a las demandas del mercado laboral y el desarrollo de sectores estratégicos. Finalmente, cabe destacar el valor del tripartismo de la institución – Directorio y OSCL -, ya que constituyen una instancia de articulación potente con actores

relevates del mercado laboral, oportunidad en la que se democratizan y focalizan la toma de decisiones para el bienestar general del país.

## 5.2. INSTITUCIONALIDAD Y FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA

---

### 5.2.1. Proceso de evaluación y certificación

En la **lógica actual de la operación** de ChileValora, se observa que los Programa de Certificación y Becas de Tercer Año están orientados y se focalizan mayoritariamente en grandes empresas por economías de escala de los Centros de Evaluación a la hora de juntar demanda para facilitar el proceso de certificación. Esto se puede verificar en el Gráfico 14 de la sección 4.6.3.

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

Asimismo, se verifican dificultades operativas en los procesos de certificación. Particularmente, existen retrasos en el levantamiento de demanda cuando los Centros asociados a un gremio particular no se adjudican las bolsas de UCL licitadas por SENCE. Adicionalmente, la ley 20.267 tiene una serie de restricciones que dificultan la operación del proceso de certificación. Así, el bajo presupuesto público destinado a ChileValora no sólo puede afectar el adecuado desempeño de sus funciones, tanto en lo que respecta a cautelar la calidad de los estándares que se levantan, como la supervisión de los procesos de evaluación y certificación, sino que afectar indirectamente los precios del proceso de evaluación y certificación (los centros deben pagar por acreditarse, mantenerse en el sistema y por cada perfil cuando deciden ampliar su alcance), limitando el mercado de Centros de Evaluación (además de las inhabilidades que establece directamente en su cuerpo legal). Por último, no establece facultades claras en lo que respecta al registro de evaluadores y las sanciones que pueden aplicárseles.

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

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

los trabajadores de las empresas aportantes (cuenta de primer año) cuando los recursos son traspasados a las OTIC para su intermediación. Adicionalmente, en lo que respecta a la certificación, el porcentaje que se financia a través de la Franquicia Tributaria sigue siendo marginal (10,5% en el período 2014 - 2017)<sup>42</sup> constituyendo éste un indicador del bajo valor que las empresas en general le dan a la certificación, así como también a problemas de diseño de la Franquicia que exceden el ámbito de la certificación<sup>43</sup>.

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

Esta situación ocurre porque la normativa actual contempla condiciones distintas entre capacitación y certificación, las que son desventajosas para la certificación:

- La Ley establece distintos tramos de cofinanciamiento para la capacitación y la certificación, donde esta última considera un copago privado en todos los tramos de renta de los trabajadores (al menos de un 10%), mientras que la capacitación considera el 100% de financiamiento público para los trabajadores con salarios inferiores a 25 UTM. Esto implica que la certificación resulta más cara para la empresa. Considerando además su menor apropiabilidad por parte de los empleadores actuales, los incentivos tributarios se tornan claramente menos atractivos para la certificación que para la capacitación.
- En el caso de la certificación el copago privado puede ser realizado por el trabajador y/o la empresa, mientras que en el caso de la capacitación éste sólo puede ser realizado por la empresa, siendo esto más coherente a consideraciones de índole cultural establecidas en la mayoría de las regulaciones que involucran a empresas y trabajadores.
- Existen topes diferenciados de pago a las OTIC por intermediar o administrar los recursos aportados por las empresas, que llega a un 15% para el caso de la capacitación y a un 5% para la certificación. Esta diferencia en la regulación constituye un desincentivo para que las OTIC promuevan entre las empresas el uso de los recursos de la Franquicia en actividades de certificación.
- En el caso de la certificación, las OTIC enfrentan la limitación de que no pueden destinar más del 15% de los recursos a un solo Centro, restricción que no opera para el caso de la capacitación. Esta situación, además de discriminar contra la certificación (que es el bien con mayor proporción de valor público y menor proporción de valor privado para el empresario actual), no se condice con las características del mercado de Centros debido a que la mayor parte de los perfiles son evaluados por no más de tres Centros, lo cual genera que la restricción sea muy difícil de cumplir en la práctica, pues requiere a lo menos 7 centros con capacidades similares. Y aunque las empresas puedan decidir certificar múltiples perfiles, la restricción mencionada estimula la diversificación de proveedores de certificación dentro de un mismo sector económico, lo cual conlleva costos operativos a empresas y a OTIC. En teoría, la restricción podría desincentivar la competencia por calidad o precios entre CECCL, ya que algunos tendrían asegurada una fracción de los clientes solamente porque la regulación fuerza a que los Centros más competitivos no puedan recibir toda la demanda que tendrían en un escenario sin esta restricción. En la actualidad, no existe un mercado suficientemente desarrollado de Centros que hagan posible cumplir esta restricción, fomentando competencia en el sector y que reduzca el riesgo de integración vertical entre los actores del

<sup>42</sup> Según el análisis de Bases de Datos el uso de FT cae en el año 2017.

<sup>43</sup> De acuerdo al análisis de las bases de datos, la FT y el gasto privado cubren el 20% del total de certificados en el período 2014 a 2017, el cual sin embargo, presenta variaciones entre sectores.



Sistema (OTIC, OSCL, OTEC y Centros) sin causar limitantes operativas al uso de los recursos de certificación de las empresas.

- La evidencia cualitativa recabada muestra que existe un bajo uso y escaso conocimiento de la regulación vinculada a pre y post contrato, los cuales podrían tener aplicaciones que generen valor al interior de las dinámicas de las empresas como son los procesos de inducción y selección de personal, así como de desvinculación de los mismos. Estas modalidades podrían ser valoradas por las empresas puesto que aportan mejor información o facilitan procesos productivos normales.

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

No obstante, lo señalado en el párrafo precedente, de los subsidios, sí se valora el esquema de licitación de bolsas de UCL, lo cual introduce flexibilidad para que los Centros adecúen sus ofertas de certificación a las necesidades de las empresas.

Es decir, estos tres mecanismos de financiamiento (Franquicia tributaria, Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales y Becas) tienen este problema de focalizarse en grandes empresas, dejando fuera a cesantes, trabajadores de empresas de menor tamaño y trabajadores por cuenta propia que requieren el certificado para acceder a ciertos mercados (instaladores de gas y electricidad). A juicio del equipo a cargo del estudio, esta desfocalización responde a: i) una estrategia inicial del Sistema por aumentar la cobertura de certificados mediante la incorporación de grandes empresas a través de la entrega de becas de tercer año o de cupos en el Programa de Certificación de Competencias Laborales, para que éstas generen un efecto de demostración sobre la industria, incluyendo a las empresas más pequeñas; y, ii) el propio modelo de negocio de los Centros que requieren incorporar economías de escala y realizar los procesos en las instalaciones de las empresas para rentabilizar su negocio.

Respecto a otros mecanismos de financiamiento como la certificación a funcionarios públicos, las iniciativas de CORFO o de los Gobiernos Locales, se releva que éstos casi no han operado en la práctica. En tanto, las certificaciones realizadas como parte de programas sociales (Más Capaz) han tenido un bajo nivel de reclutamiento por problemas de contactabilidad de los beneficiarios, falta de interés o de tiempo por parte de los mismos y comparativamente bajas tasas de aprobación (en torno al 53% - Gráfico 29), lo cual puede asociarse a la inexistencia de procesos de selección y autoselección (descreme) de los candidatos a los procesos de evaluación y certificación, situación que ocurre naturalmente entre los trabajadores dependientes cuando son las empresas las que toman la decisión de certificar.

Por otra parte, el equipo a cargo del estudio considera el fondo solidario del seguro de cesantía, debiera ser el mecanismo natural de financiamiento para población desempleada que busca trabajo, escasamente beneficiada hasta ahora con la certificación y en la que ésta podría generar un alto impacto. A continuación

se describe brevemente en qué consiste esta propuesta, ya que será analizado con mayor detenimiento en el capítulo 6.

Uno de los objetivos más importantes del Sistema de Certificación, es proporcionar a los individuos más desfavorecidos de la sociedad la oportunidad de demostrar fehacientemente sus competencias laborales en un ámbito, sin necesidad de haber pasado por la educación formal. Por este motivo, buscar mecanismos para financiar los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales en grupos de población particularmente vulnerables, como son los desempleados, es un objetivo relevante a incorporar en el sistema de financiamiento.

En Chile existe el Seguro de Cesantía que se financia principalmente con aportes de empleadores y trabajadores en sus períodos de empleo para financiar posibles situaciones de desempleo en el futuro, los que se depositan en cuentas de ahorro individuales. En caso de que los fondos ahorrados sean insuficientes para garantizar los pagos mínimos previstos en el Sistema, bajo ciertas condiciones, los trabajadores pueden optar a obtener subsidios de parte del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía. En la ley actual, además existe la posibilidad de utilizar recursos de este Fondo para financiar acciones definidas explícitamente como de “apresto laboral” de los desempleados. En efecto, en el año 2009 se dicta la Ley número 20.328 (Perfecciona el Seguro Obligatorio de Cesantía), la cual modifica la Ley número 19.728 (Establece un Seguro de Desempleo) del año 2001, la cual plantea que el Fondo Solidario del Seguro de Cesantía puede ser utilizado no sólo en becas de capacitación, como se establecía originalmente, sino que también puede ser utilizado para financiar programas de apresto para la reinserción laboral de los cesantes. Para ello, en enero de cada año -mediante un decreto- SENCE fija las prestaciones que se otorgarán con cargo a este Fondo, las cuales no pueden exceder el equivalente al 2% del saldo total del año anterior. En este marco, SENCE abre ventanas de postulación durante el segundo semestre de cada año, para que los beneficiarios postulen a cursos de capacitación, y así se pueda empaquetar o aglutinar la demanda. En ese sentido entonces, cabe pensar la posibilidad – bajo la noción de apresto laboral- de extender el uso del Fondo hacia el financiamiento de procesos de certificación en esquemas articulados o no con procesos de capacitación.

### 5.2.2. ChileValora

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

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

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

A esto se agrega la inexistente presencia regional, que limita las posibilidades de aumentar las certificaciones en regiones. Como fue señalado en el análisis cuantitativo, al proyectar el modelo esperado de certificaciones (Tabla 10), se observan regiones que se encuentran bajo el nivel que se esperaría de certificaciones dadas sus características sectoriales y demográficas (como es el caso de la región de Tarapacá, Coquimbo o Valparaíso).

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

Al mirar el **esquema de financiamiento** de la Comisión, se observa que éste es un impedimento para que ésta pueda hacerse cargo adecuadamente de las funciones que tiene asignadas por Ley.

Los problemas empiezan en su diseño, con la exigencia establecida en la ley de solventar el 51% de sus costos, lo que se contradice con el carácter público que se le dio a la Comisión. Además, ésta no puede acceder a recursos por actividades que no están estipuladas por ley, lo cual se traduce en que deba negociar año a año excepciones de carácter presupuestario y convenios con SENCE y el Ministerio del Trabajo. Esto último genera dependencia a dichas entidades y un desgaste a nivel de sus equipos profesionales hacia ámbitos no sustantivos en el marco de una institución que cuenta con una dotación de personal que no es suficiente para cumplir, en forma óptima, con el mandato que le establece la ley.

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

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

Un último antecedente en cuanto a financiamiento, se obtiene al comparar el presupuesto de ChileValora con otros organismos o programas públicos (Tabla 12). A modo de ejemplo, si se compara el presupuesto 2018 de ChileValora con el del Fondo de Formación Sindical (FFS), se observa que el primero apenas duplica el presupuesto del FFS, siendo que este programa atiende a un conjunto más acotado de trabajadores (Programa Nuevos Líderes y Escuela de Formación Sindical – Formación Continua), mientras que el público objetivo de ChileValora es cuantiosamente mayor.

Tabla 12: Comparación de Presupuesto

Fondo de Formación Sindical	ChileValora
M\$1.049.145	M\$2.395.529

Fuente: Ley de Presupuestos 2018.

Considerando el valor público que genera ChileValora, es necesario repensar el presupuesto asignado por Ley a la institución, sobre todo porque actualmente se financian programas similares con montos relativamente altos si se normaliza por número de beneficiario.

### 5.2.3. Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL)

Respecto a los OSCL, una de las principales dificultades levantadas a través de las entrevistas efectuadas a diversos actores y sobre las que existe cierto consenso, es que no poseen un funcionamiento estable; no están enfocados hacia labores de prospección e inteligencia de mercado; su conformación no siempre permite generar procesos idóneos de validación de los perfiles (estándares); y, dado que su institucionalidad

está diseñada desde una perspectiva sectorial y no intersectorial, la validez de los estándares se ve limitada a sectores o subsectores específicos, reduciendo con ello el valor del certificado en términos de contribuir a la empleabilidad y movilidad de los trabajadores, particularmente cuando las funciones son válidas para varios sectores.

Por último, algunos actores entrevistados señalan que los estándares de competencias levantados por ChileValora, a través de los Organismos Sectoriales, constituyen una suerte de mínimo común que no necesariamente refleja, en todos los casos, los requerimientos reales de cada industria o sector. Esto, a juicio del equipo a cargo del estudio podría asociarse a distintos factores, entre ellos:

- Barreras culturales, pues existe aún en ciertos sectores empresariales y en determinadas industrias, reticencias a revelar los pormenores de sus procesos productivos, particularmente cuando perciben que cuentan con ventajas competitivas, de modo que sus modelos no sean imitados o copiados por la competencia. Esto disminuye su disposición a aportar información relativa a procesos productivos y los estándares de competencias laborales asociados a éstos, particularmente cuando se dan en el marco de procesos de cambio al interior de la industria.
- El carácter esporádico de los Organismos Sectoriales, ya que por ley éstos se constituyen en torno de proyectos de levantamientos de estándares de competencias laborales. Ello implica que no posean un funcionamiento institucionalizado que permita un nivel de especialización y desarrollo, generando además una alta rotación de las personas que participan en dicha instancia.
- En algunos sectores, los representantes del sector empresarial pueden no ser aquellos más idóneos, tanto respecto al perfil que debieran tener como a los profesionales específicos que participan en los mismos. Sin embargo, aun cuando a juicio del equipo a cargo del estudio ésta es una variable a considerar, cabe señalar que entre los actores entrevistados que levantan dicha dificultad no existe consenso al respecto: mientras algunos señalan que tienen un carácter muy estratégico, otros afirman lo contrario, es decir, que tiene un carácter muy operativo, denotando que entre los actores no existe claridad respecto al tipo de perfil que es más idóneo para el desarrollo de las funciones de estos organismos.
- Las consultoras contratadas para el levantamiento y sistematización de información en el marco de los proyectos de competencias laborales elaboran productos con niveles heterogéneos de calidad y profundidad, lo cual atenta contra la necesidad de contar con perfiles de competencias laborales estandarizados.
- Dada la baja dotación de profesionales con que cuenta la Comisión de ChileValora, ésta sólo revisa los aspectos formales y no técnicos de la descripción del estándar de cada UCL o perfil según corresponda.
- Dado que los gremios pueden conformar y acreditar centros, si éstos participan en el levantamiento de estándares podrían acomodar la exigencia del estándar en función de la capacidad de su Centro relacionado, o bien, diseñar los perfiles de un modo funcional a la regulación de precios del Sistema (por ejemplo, determinando un mayor número de UCL en los perfiles considerando el Valor Proceso en el contexto de la Franquicia Tributaria).

Siguiendo la misma línea se tiene que, por un lado, un volumen importante de perfiles no tiene certificaciones asociadas<sup>44</sup>, puesto que ningún Centro se ha acreditado en los mismos, lo cual genera dudas

<sup>44</sup> Si bien, tal como se señaló en el análisis cuantitativo el número de UCLs incluidas en el perfil es un importante predictor del número de certificaciones, dicho análisis se realizó sobre el universo de perfiles acreditados por los centros, no sobre el total de perfiles que forman parte del catálogo vigente, por consiguiente, no es posible afirmar que el bajo número de UCLs sea la razón que explique el nulo interés de los Centros por

sobre la pertinencia de los perfiles levantados por los OSCL y las demandas de los sectores empresariales respecto a certificación. Con la información disponible, resulta difícil distinguir entre las siguientes hipótesis posibles para explicar este fenómeno:

- Los perfiles presentan deficiencia o irrelevancia de contenido. No existe demanda para ellos porque no describen correctamente las competencias relevantes en el quehacer productivo del subsector.
- Pese a existir demanda, se hace inviable operativa o económicamente, la certificación del perfil. Es decir, dados los altos costos involucrados o las dificultades para contar con infraestructura relevante, los CECCL no se acreditan para realizar certificaciones en determinados perfiles debido a la insuficiente retribución recibida.

Dado que el esquema de financiamiento actual implica que los sectores productivos deben aportar el 10% del costo del levantamiento de los perfiles, algunos de los entrevistados plantean una hipótesis plausible, a saber: que existe el potencial peligro de que los actores que aporten dichos recursos aumenten su poder de negociación al interior de los OSCL, pudiendo incidir más que los otros actores en el proceso de levantamiento de perfiles. Además, se señala que el requerimiento de apalancamiento privado introduce dificultades operativas en el proceso de levantamiento de estándares tales como conseguir un espacio físico donde sesionar, generar los materiales necesarios para su funcionamiento, entre otros.

Finalmente, en el contexto actual, donde existe un alto nivel de integración vertical del Sistema en base a la presencia de gremios que están detrás de OTIC, OTEC, OSCL y CECCL, aunque no se dispone de evidencia formal de comportamientos colusivos, la estructura de mercado sugiere que éste es, al menos, un potencial peligro. En esta lógica, los OSCL tienen incentivos para producir perfiles con números altos de UCL, independiente de su relevancia, dado el esquema de financiamiento basado en Valor Proceso por UCL. Con estos incentivos, es posible que se esté aumentando los costos de los procesos de evaluación y certificación, y limitando el desarrollo de perfiles de menos UCL.

#### 5.2.4. Centros de Evaluación

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

A su vez, el Valor Proceso único y los requerimientos de infraestructura para la evaluación incentiva a los Centros a enfocarse en la realización de certificaciones que no posean requerimientos relevantes en infraestructura y que permitan la incorporación de economías de escala para rentabilizar el negocio. Esto fomenta la focalización de las certificaciones en grandes empresas, no habiendo incentivos para incorporar a empresas pequeñas, trabajadores por cuenta propia, cesantes e inactivos.

Complementariamente, el esquema de precio del proceso de evaluación por cada perfil depende del número de UCL que éstos contengan, lo cual no asume la existencia de costos fijos en el proceso de

---

acreditarlos. Si se asume que los Centros se comportan como empresas racionales, es decir, maximizan utilidades, sería improbable que se acreditaran para un perfil que resulte sin demanda.

evaluación y certificación, generando que los Centros se focalicen en la certificación de perfiles que tengan al menos 3 UCL, lo cual les reporta una mayor rentabilidad. Esto explica la existencia de un número significativo de perfiles que no tienen ningún Centro de Evaluación acreditado para realizar los procesos de certificación y que por tanto no cuentan con certificaciones asociadas (330 perfiles de 813). Esto se ratifica con lo señalado en el análisis cuantitativo, donde se observa que casi todos los centros certifican menos de 20 perfiles, y un número no despreciable de ellos, un número inferior a 10. Solamente existen tres centros que certifican 30 perfiles o más (CEVI, Bureau Veritas y Universidad Técnica Federico Santa María). Esto sugiere que los CECCL tienen en general poca diversificación de perfiles, y por lo tanto se limita de un modo significativo la competencia entre ellos.

Esta falta de competencia entre los centros con una oferta de perfiles certificados que raramente se superponen, hacen plausible la hipótesis de que, restricciones que impiden utilizar más de un 15% de los recursos de OTIC en un centro asociado probablemente tienen un efecto restrictivo importante en la realización de certificaciones, ya que resulta muy difícil encontrar, para la mayoría de los perfiles, centros alternativos que realicen una certificación del mismo perfil de interés. Este hecho también muestra que existen monopolios u oligopolios en muchos perfiles con potenciales consecuencias sobre los precios vigentes. Sin embargo, la existencia de un poder monopólico en los certificados puede tener un impacto limitado en los precios por varias razones: (i) demandante principal en muchos perfiles es el Estado y los precios son regulados externamente, (ii) existe libre entrada a ofrecer el perfil pagando los costos correspondientes, lo que sugiere que los perfiles evaluados por uno o pocos centros posiblemente no generan ganancias cuantiosas. Con todo, se hace impracticable evaluar estas hipótesis empíricamente, ya que los precios no son directamente observables: hay muchos perfiles que son contratados por subsidios o estos son tratos entre privados, cuyos precios no son observados por ChileValora.

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

Por último, la baja dotación de ChileValora genera una falta de fiscalización a los Centros por parte de ChileValora, la cual se realiza a través de diseños muestrales.

### 5.3. MERCADO DE LA CERTIFICACIÓN

En este acápite se analizan elementos del mercado de la certificación, como son la demanda, oferta, el concepto de masa crítica y los incentivos que se generan en este mercado.

Desde una perspectiva teórica, y en línea con las percepciones de los actores entrevistados<sup>45</sup>, la certificación de competencias laborales promueve el desarrollo de carreras dentro de la misma empresa, o bien, la movilidad laboral hacia otras empresas. Además, los certificados constituyen una herramienta que facilita la búsqueda de empleos para los trabajadores cesantes. Estos efectos se obtienen mediante la visibilización y validación de las competencias laborales de los trabajadores con un estándar validado común, basado en un marco estructurado de cualificaciones, y respaldado por la institucionalidad del Sistema.

Desde la misma perspectiva, la certificación aumenta la probidad administrativa, ya que eleva la factibilidad de asignar cargos de forma meritocrática, tanto en el sector público como también en el ámbito privado, al

<sup>45</sup> Cabe destacar que esto se basa más en percepciones que en estudios de impacto puesto que, a la fecha, ChileValora no ha realizado estudios formales de impacto.

reducir la factibilidad de contratación de personas sin las competencias adecuadas propia del “clientelismo” o “patronazgo”. En el sector público, además, la certificación desincentiva la captura de instituciones del Estado por parte de grupos de presión organizados, de carácter político o de otro tipo, y genera una mejora en la idoneidad de los postulantes. Asimismo, en mercados laborales con alta desconfianza, acceder a puestos de trabajo gracias a redes personales puede ser una solución sub-óptima para resolver el problema de información asimétrica. En este contexto, la introducción de certificación de competencias tiene características de bien público para resolver el problema de “calidad oculta”, redundando en una mejoría no solo en el match de competencias sino también incentivando la adquisición de estas, producto que serán mejor valoradas y retribuidas.

Desde una perspectiva global de la economía, la certificación aumenta el desarrollo y competitividad en el ámbito productivo de las empresas. Empresas que cuentan con información validada sobre las competencias de los trabajadores, pueden dirigir sus esfuerzos de contratación con menores costos. Por este motivo, en el mercado laboral se asigna de manera más eficiente los recursos humanos disponibles a los diferentes empleadores. Además, los costos de los procesos de selección disminuyen y se reduce la incertidumbre asociada a las competencias laborales de los postulantes o trabajadores en la contratación. Así, los empleadores pueden mejorar el *match* de las competencias del trabajador con las características del puesto de trabajo, reducir la rotación laboral y eventual ineficiencia de inversiones en capital humano de la empresa al realizar contrataciones.

Pese a estos beneficios generales a la sociedad, el efecto de “poner en vitrina” las competencias laborales de los trabajadores constituye un incentivo privado negativo para el empleador actual, lo que dificulta que las empresas privadas destinen recursos importantes para la certificación de sus trabajadores. Cabe destacar que la baja disposición a pagar por los actuales empleadores no implica que la certificación pierda su valor público intrínseco.

En esta línea, se identifica que quienes podrían estar dispuestos a pagar por certificación serían los propios trabajadores y los futuros empleadores que valoren contratar a un empleado con mayores capacidades, pero los primeros pueden enfrentar restricciones de liquidez y los segundos no están identificados, o identificarlos ex post podría reducir el incentivo a que utilicen el mecanismo. Por lo demás, hay un efecto externalidad de la masa crítica en el uso que excede el beneficio que cada empleador deriva de una mejor contratación. No obstante, en algunos sectores productivos específicos, el empleador actual podría estar dispuesto a pagar por los procesos de certificación como es el caso de algunos mercados regulados, o bien sectores que funcionen con altos estándares en materias de seguridad o trazabilidad de sus procesos, o aquellos que tienen sistemas robustos de desarrollo de personal. En síntesis, existe disposición a pagar por parte de empresas privadas cuando el empleador la valora como parte de su estrategia competitiva, sea para reducir costos, satisfacer estándares de sus clientes u otros stakeholders, o internos, como parte de su política de desarrollo personal.

La **baja cobertura** alcanzada por el Sistema tiene un origen multidimensional:

Primero, los actuales mecanismos de financiamiento están orientados a las empresas y los empleadores actuales tienen pocos incentivos para financiar los certificados. Para el empleador, el certificado constituye una potencial amenaza para la empresa, puesto que promueve mayores demandas salariales y aumenta el riesgo de fuga de los trabajadores (rotación). Al revés, el certificado aporta valor al trabajador principalmente al mejorar sus posibilidades de empleabilidad y facilitar un mayor reconocimiento de su “saber hacer” mejorando el desarrollo de carrera o promoción en el empleo. Además, debido a factores culturales o características propias de cada sector, muchas empresas no consideran el capital humano un factor crítico para la productividad o algo fácilmente sustituible.

Segundo, el sistema está orientado a trabajadores de baja calificación y renta, con menor productividad en general. Debido a la situación financiera de éstos, tampoco les es posible financiar el pago de los procesos de evaluación y certificación con recursos propios, o no están conscientes de esta posibilidad.

Tercero, el alto costo que tendrían los procesos de evaluación y certificación, particularmente cuando se le compara con otros mecanismos de desarrollo de capital humano, como es la capacitación, desincentiva la demanda de certificación por parte de empleadores y trabajadores. De acuerdo al diagnóstico levantado, el alto costo responde a la regulación e interacción que los Centros de Evaluación tienen con ChileValora, expresado en el pago de aranceles cuantiosos, los que se explican por la necesidad que tiene la Comisión de financiar el 51% de su gasto con recursos propios.

Se suma a lo anterior la demora en la entrega del certificado. Ésta se explica por los mecanismos de control de calidad y validación del proceso por parte de ChileValora, y la baja dotación que esta entidad dispone para realizar dichas labores. Todo esto, suma tiempo adicional a la duración del proceso desde la perspectiva de los usuarios (trabajadores y especialmente empresas), que se agrega al proceso de levantamiento de la demanda que realizan los centros, el proceso de asignación de recursos que realiza SENCE (a través de licitaciones), lo cual reduce, potencialmente, la oportunidad de la información entregada por el certificado y el valor (interés) que los trabajadores y empleadores pudiesen tener en ellos.

Finalmente, no existe evidencia respecto de los resultados y efectos ligados a la certificación de trabajadores, tanto en la contratación de nuevo personal, como tampoco en la productividad de la empresa. Es esencial contar con evidencia que permita comunicar los impactos que los certificados provocan de modo de incentivar la certificación y generar un círculo virtuoso de masificación con aumento de valor público y privado.

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

Para promover un aumento de certificaciones sustentable, es fundamental repensar los mecanismos de financiamiento, de modo que: i) incluyan a empresas pequeñas, cesantes y trabajadores por cuenta propia; ii) incentiven la articulación de formación/capacitación con certificación; y, iii) favorezca el crecimiento del mercado de Centros de Evaluación, analizando las inhabilidades presentes en el Sistema de modo de ampliar el mercado de Centros hacia el ámbito de formación (Universidades, CFT, IP) y gremios. Esto último constituye una forma de expandir el mercado de Centros usando la reputación que las entidades de formación y algunos gremios tienen ante las empresas y trabajadores, en el entendido que existe un potencial de crecimiento en regiones que tienen una limitada o escasa cobertura de CECCL<sup>46</sup>.

Es indudable que la certificación de competencias tiene mayor valor en un mercado laboral donde las empresas han definido las competencias y perfiles de los distintos puestos de trabajo. Bajo las siguientes condiciones ideales, los certificados juegan un papel crucial en los procesos de selección. Primero, hay sistemas de información que permiten determinar brechas de demanda y oferta de competencias y existen proyecciones relativamente confiables respecto a su evolución en el tiempo, y mecanismos de coordinación para reaccionar adecuadamente a esa información. Segundo, el sistema educacional y el sistema de formación continua están estructurados en función de competencias y saberes en lugar de asignaturas y

---

<sup>46</sup> Existe respaldo, entre la mayoría de los entrevistados y también de los expertos que participaron en el panel, en cuanto a la propuesta de levantar inhabilidad para que tanto instituciones de educación, como gremios que están ligados a OTEC, puedan finalmente certificar a sus propios egresados. Ver citas número 5 y 6 en sección Anexos.



conocimientos. Tercero, las unidades de competencias están definidas con una mirada intersectorial, facilitando el tránsito de los trabajadores entre sectores.

En síntesis, al analizar el **bajo valor del certificado en el mundo empresarial**, se puede decir que tiene un origen multidimensional: i) los empresarios no asocian el certificado a resultados concretos en materia de contratación y/o productividad; ii) el Sistema está orientado a trabajadores de baja calificación y renta, segmentos en los que las empresas no están habituadas a invertir; iii) el certificado constituye una amenaza para las empresas (aumenta el riesgo de mayores demandas salariales y rotación); y, iv) las empresas no consideran el capital humano como un factor crítico de su productividad y competitividad (aspecto relacionado a la cultura y formación empresarial).

En este marco, el bajo financiamiento privado expresado en la baja disposición a pagar responde a: i) estructuralmente el certificado aporta valor al trabajador y al empleador futuro; ii) empleadores actuales tienen pocos incentivos para financiar los procesos de evaluación y certificación; iii) los mecanismos de financiamiento que operan en la actualidad están orientados a las empresas; y, iv) existe un alto costo asociado a los procesos de evaluación y certificación, en parte, asociado a la regulación e interacción de los Centros con ChileValora.

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

- Se han realizado en un contexto de nula articulación con el sistema de formación y capacitación.
- En ausencia de estudios de impacto, que demuestre que los certificados generen efectos para las empresas y trabajadores, acotándose implícitamente sus resultados a la esfera emocional o de dignificación del trabajador<sup>47</sup>, lo que si bien es importante, limita la realización de campañas comunicacionales que incentiven la certificación y generen un círculo virtuoso de masificación con aumento de valor público y privado.
- Alto nivel de aprobación que eventualmente genera bajo nivel informacional hacia empresas y mercado.
- Presencia de estándares segmentados en múltiples subsectores sin que exista una perspectiva integradora (falta visión intersectorial).
- Proceso largo de evaluación y certificación, particularmente aquellos que se financian mediante el Programa de subsidio o Becas OTIC, los que demoran meses desde que la demanda es levantada hasta que el trabajador se certifica, lo que se traduce en que la información contenida en el certificado sea poco oportuna para la toma de decisiones, reduciendo su valor ante los actores privados.

En cuanto a la **demandas por certificaciones**, los mecanismos de financiamiento tienen un efecto importante en el número de certificaciones anuales realizado por las empresas, al igual que el tamaño de las empresas, como fue indicado en la sección cuantitativa.

Finalmente, es posible estudiar si el número de versión del perfil puede tener algún impacto sobre el uso de estos perfiles en el mercado (Gráfico 69). Quizá de un modo algo sorprendente, el hecho de que existe un segundo perfil de certificado está asociado en general a un uso sustancialmente más alto de este. Es

---

<sup>47</sup> El Estudio de Casos realizado por ChileValora documenta la presencia de distintos tipos de resultados, según el uso que las empresas hacen de la certificación, el cual, depende de las características del sector y los mercados en las que éstas se desenvuelven. No obstante, se necesita de estudios de impacto que cuantifiquen el efecto de la certificación, separándolo de los efectos de otras variables intervinientes.

difícil dar una interpretación definitiva de este hallazgo, pero el hecho de que la segunda versión resulte tener mayor uso puede significar que el mercado ha retroalimentado de algún modo a los OSCL para la reformulación o actualización de un perfil. No es claro, sin embargo, por qué este efecto no se produce en la tercera versión del perfil. Las versiones del perfil en teoría reflejan cambios en las exigencias o estándares para una ocupación en el mercado laboral, lo cual tiene un valor. Por ende, las empresas estarán dispuestas a pagar poco o nada por certificación en un perfil que no refleja el estándar vigente.

En combinación con los otros hallazgos, es posible plantear que el contenido de los perfiles es un determinante fundamental para explicar el número de certificaciones que tienen en el mercado. Esto implica que existe un rol muy importante de los organismos que levantan los perfiles, los actualizan, los definen en términos de UCL y cuyo trabajo permite determinar una cierta vigencia.

Este resultado sugiere que el mercado de certificaciones está atento a la vigencia de los perfiles y responde con mayor intensidad cuando existen perfiles relativamente nuevos, con una vigencia prolongada. Esto no se contrapone con los resultados del modelo probit, que básicamente indicaban que esta vigencia no tenía mayor efecto sobre el uso o no de estos perfiles. Éste último modelo estudia si los perfiles son utilizados o no, en tanto que el modelo Poisson estima la intensidad con la cual los perfiles son usados si son utilizados efectivamente. Dicho de otra manera, la vigencia del perfil parece tener muy poco efecto sobre la decisión de que un perfil se utilice o no (técnicamente, en economía esto se conoce como margen extensivo), pero una vez que existe uso del perfil en el mercado, este uso resulta ser mucho mayor cuando la vigencia es más prolongada (lo que se conoce en economía como margen intensivo).

En cuanto al total de certificaciones realizadas, de acuerdo al número de UCLs, se observa que claramente las certificaciones de perfiles de tres, cuatro y cinco UCLs son aquellas predominantes en el sistema (Gráfico 61). Esto está en línea con lo expresado en mucha de la evidencia cualitativa reunida, que sugiere que los centros de certificación tienden a concentrarse en perfiles que reúnen al menos tres UCL, por motivos de las economías de escala que deben tener y las limitaciones de los cobros asociados al valor proceso en el caso de la franquicia tributaria, u otros valores semejantes en el caso de subsidios.

Sin embargo, la magnitud de los cambios descritos, en términos de probabilidades, sugieren fuertemente que el número de UCL es un predictor muy potente de la probabilidad de que un determinado perfil, una vez acreditado por un centro, genere certificaciones en el sistema.

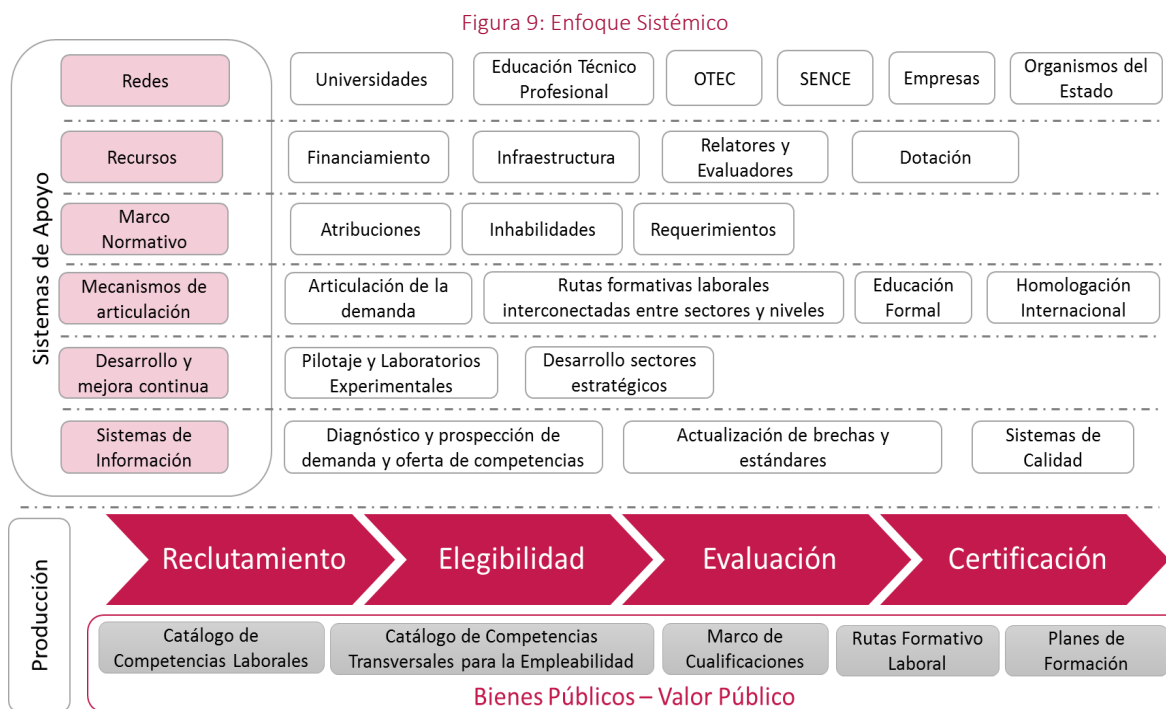
## 6. PROPUESTA PARA LA COMISIÓN Y EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN

### 6.1. ENFOQUE SISTÉMICO

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

El primer elemento a considerar es que las competencias debiesen responder a la demanda de la economía a través del tiempo, por lo que la utilidad de un sistema de certificación de competencias (así como los de formación continua y educación)<sup>48</sup> se potenciará si se inserta en una política de desarrollo de largo plazo, que intente precisar el tipo de perfiles, saberes y competencias que serán requeridos en el futuro con un grado suficiente de credibilidad o, al menos, a la identificación precisa de las necesidades y brechas en el presente. En un contexto en que tanto las competencias requeridas como las brechas de competencias están bien definidas, el sistema de certificación puede funcionar más eficientemente, especialmente si está coordinado adecuadamente con las políticas educacionales y laborales. Esta interdependencia no puede ser librada al azar, es decir, que las interacciones se acomoden automáticamente gracias a una mano invisible, sino que debe ser explícitamente diseñada y optimizada.

El objetivo de esta sección es presentar una propuesta de arquitectura sistémica para optimizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación y Certificación, tal como lo muestra la Figura 9.



Fuente: Elaboración Propia

<sup>48</sup> Cabe destacar que la política educacional responderá a otros objetivos igualmente importantes (como la ciudadanía, la formación moral y democrática, la igualdad de oportunidades, etc.), pero en todo lo relativo a la formación de capital humano y su acreditación, el punto de partida debe ser el diagnóstico y las proyecciones de demandas y ofertas de competencias y saberes laborales.

La producción de valor del Sistema Nacional de Evaluación y Certificación debe ser entendida como un sistema complejo centrado en la certificación de competencias laborales de los trabajadores, lo que no implica que el único valor público generado sea la certificación, sino que se agregan los otros bienes públicos generados por ChileValora, que son insumos relevantes para la certificación (también para la capacitación y la educación técnica, sea de nivel medio o superior).<sup>49</sup>

Tal como se mencionó en el capítulo 4, la certificación es realizada por los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL). La fila de “producción” de la Figura 9, muestra que dicho proceso está conformado por cuatro etapas, las cuales fueron descritas detalladamente en la sección 4.1.1.3. En forma resumida, el primer paso es una convocatoria mediante la difusión en la que los centros destacan la oferta de perfiles e informan las ventajas de la certificación, los costos del proceso y los mecanismos de financiamiento disponibles, luego, se evalúa la elegibilidad de los candidatos. Posteriormente se realiza la evaluación y certificación, la cual consiste en determinar si trabajadores de cierto sector/subsector cumplen con el estándar que el mercado laboral establece para el ejercicio de una determinada ocupación u oficio, entregándose un certificado a aquellos que aprueban los criterios de desempeño asociados a cada una de las unidades de competencias incluidas en dicha ocupación. Cabe destacar que cada una de estas actividades de este proceso deberían ser sometidas a evaluación de manera de optimizarlo, ya que en ocasiones es lento, no obstante, incluye el proceso de levantamiento de la demanda de parte de los centros y el proceso de asignación de cupos a éstos, puesto que la evaluación en sí misma es un proceso breve.

Es importante notar que los CECCL no proveen un bien de mercado por el cual exista una demanda espontánea para satisfacer una necesidad de consumo, sino que es un bien creado institucionalmente para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales. Por esto, el valor de la certificación no solo depende, como en el caso de los bienes privados, de una regulación que resguarde la libre competencia (legislación antimonopolio) y la calidad (legislación de protección a los consumidores), sino que depende del funcionamiento adecuado del proceso y de la coordinación de diversos sistemas de apoyo, que entregan más valor al certificado.

Los sistemas de apoyo son:

- **Sistemas de Información:** La certificación de competencias laborales tendrá más valor (para empresas y trabajadores) si se cuenta con sistemas que entreguen información sobre el diagnóstico y la prospección de demanda – oferta; monitoreo de las brechas, y mecanismos que aseguren la calidad y coherencia de los estándares utilizados (que deben estar alineados a lo indicado en el primer párrafo de esta sección). Esta información requiere de sistemas inteligentes de producción, pues el “mercado de competencias” es imperfecto. El trabajador que no posee las competencias no sabe si éstas están en alta demanda o no, ni tampoco qué complemento requieren sus propias competencias para ajustarse mejor a las necesidades del mercado. Asimismo, las empresas sufren la falta de ciertas competencias, frente a lo cual pueden optar por desarrollarlas internamente o importarlas. La falta de oferta de ciertas competencias puede incluso inhibir que se desarrollen ciertos emprendimientos o industrias en el país. El problema con los sistemas prospectivos es que es difícil generar predicciones certeras. Es por esto que los diagnósticos de brechas actuales debiesen ser dominantes, mientras los estudios prospectivos solo debiesen considerarse como indicativos en términos gruesos, es decir que debe orientar la identificación de las tendencias tecnológicas e industriales que permitan identificar oportunidades y desafíos para el país.<sup>50</sup> La

<sup>49</sup> Cabe destacar que el enfoque sistémico no responde solo a las atribuciones de ChileValora, ni tampoco hace referencia a su funcionamiento particular, sino que responde a una gobernanza en red, articulando varios sistemas e instituciones.

<sup>50</sup> Esto se puede asociar, por ejemplo, a cambio climático, inteligencia artificial, automatización de procesos, envejecimiento de la población, etc.

mayoría de los mercados laborales no están sujetos a estos grandes cambios en el tiempo, o bien son transversales –aunque afectan desigualmente a los sectores - , por lo tanto la información de brechas de competencias debiese ser un predictor razonable respecto a demandas futuras. El levantamiento de nuevos estándares debe actualizar constantemente la información de brechas de competencias por el lado de la oferta, mientras que se debe fortalecer el vínculo con el sector productivo para tener una visión prospectiva respecto a las necesidades futuras de los mercados. Cabe destacar que este último punto requiere de la coordinación con otros actores (observatorios laborales, por ejemplo), así como también pueden surgir otros sistemas de información en el afianzamiento de relaciones con entidades importantes del mercado laboral.<sup>51</sup>

- **Desarrollo y Mejora Continua:** Esta dimensión apunta a generar instancias de innovación y aprendizaje en que se pueda testear esquemas de financiamiento, metodologías de homologación de estándares, ampliación de cobertura, desarrollo de sectores estratégicos, u otros, de acuerdo a las prioridades estratégicas del sistema, definidas a partir de los análisis que posibilitan los sistemas de información. Este sistema podría, incluso, permitir el desarrollo de levantamiento de evidencia con la finalidad de formular o modificar políticas y normativas del sistema. Esta dimensión tiene valor estratégico para el éxito del sistema de certificación, ya que les permite adaptarse al dinamismo del mercado laboral y el sistema educativo, incorporando cambios que permitan mejorar la eficiencia y efectividad de la producción de valor público.
- **Mecanismos de articulación:** La articulación (o coordinación) es importante en distintas dimensiones. Las competencias deben estar articuladas, de tal modo de permitir que un certificado conduzca a otro más avanzado, o bien a la homologación en distintos sectores (e incluso en el sistema de educación formal), lo que facilitará el progreso en la carrera y la movilidad laboral, y, con esto, aumentará el valor de cada certificado. La articulación incluye y va más allá de las rutas formativo-laborales que se han desarrollado hasta ahora, pues requiere de la coordinación de distintas organizaciones con carácter intersectorial, que además interactúen con los sistemas de información y de mejora continua. De igual manera, es fundamental que la certificación esté articulada con el sistema de capacitación, y ambos con el sistema de educación formal, lo cual hace necesario la definición de una gobernanza en red que coordine y regule a diversos actores y sistemas de apoyo para la producción de valor de la certificación<sup>52</sup>. Otra dimensión en la que es importante generar articulación es la identificación de elementos que permitan agregar demanda u otros aspectos relevantes de articular. El costo de realizar una sola certificación es prohibitivamente alto, debido a las economías de escala. Por esto, es importante un sistema de articulación de demandas, que se da naturalmente cuando una empresa grande busca la certificación de sus trabajadores, pero que no es posible en el caso de trabajadores desempleados o que desean certificarse por motivación propia.
- **Marco Normativo:** Esta dimensión hace referencia a las atribuciones con las que cuenta el sistema, así como también los requerimientos e inhabilidades que por ley se establecieron para su funcionamiento.
- **Recursos:** Esta dimensión define los aspectos basales para que el sistema de certificación funcione, tanto en la cadena de producción de valor, como en los demás sistemas de apoyo. Es fundamental contar con mecanismos de financiamiento coherentes con el valor público que genera y los

<sup>51</sup> Este sistema de apoyo debería estar liderado por los organismos sectoriales y por ChileValora.

<sup>52</sup> Cabe destacar que la definición de gobernanza es un aspecto global y no solo está en el contexto de este sistema de apoyo. La gobernanza debe ser estudiada y definida con más detalle, lo cual excede los alcances de este estudio.

requerimientos que tiene en ámbitos como: infraestructura y personal para la certificación, levantamiento de estándares, acreditación de calidad, supervisión del sistema, entre otros.

- **Redes:** La conformación de redes de colaboración es fundamental para el sustento del proceso de certificación (utilización de infraestructura), sistemas de información (articulaciones con empresas, organismos capacitadores, entre otros), levantamiento y homologación de estándares, identificación de mecanismos de financiamiento, entre otros.

Estos sistemas de apoyo cumplen una función eminentemente pública, y por tanto debiesen ser financiados, en el caso que corresponda, a través de recursos públicos. Esta premisa se retomará en los siguientes acápite.

Las propuestas que se definen a continuación están alineadas a las dimensiones del enfoque sistémico y además cumplen con los siguientes criterios:

## 6.2. CRITERIOS DE PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO

---

- Igualdad de oportunidades y meritocracia: instalar el reconocimiento y valorización del “saber hacer” a través de los procesos de evaluación y certificación y no sólo mediante la obtención de títulos profesionales o técnicos.
- Desarrollo y reconocimiento del capital humano para promoción social mediante empleabilidad y movilidad de trabajadores, a través de rutas formativas-laborales que planteen trayectorias coherentes de progreso educativo y laboral a través de diferentes sistemas educativos interconectados.
- Valor público sustentado en la validación del sector productivo (empresas y trabajadores) y fortalecimiento del tripartismo (diálogo social) y el alineamiento con los requerimientos/necesidades del sector productivo y laboral.<sup>53</sup>
- Fe pública. Garantía que todos los procesos de certificación se traducen en un instrumento público validado y reconocido.
- Eficiencia de gasto público orientado a desarrollo del capital humano (pertinencia y calidad).

## 6.3. PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO<sup>54</sup>

---

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

### 6.3.1. Financiamiento de la Comisión ChileValora

El esquema de financiamiento de la Comisión no se condice con el carácter público de su institucionalidad y el valor público que produce, ya que ChileValora debe cubrir el 51% de su presupuesto con recursos propios, en circunstancia que la Ley establece que sólo puede cobrar por concepto de duplicados de certificados y aranceles para el funcionamiento de los Centros de Evaluación, a lo cual se suma el 10% que

---

<sup>53</sup> tanto en el levantamiento de las competencias laborales, como en la necesidad de que el certificado entregue información válida al mercado laboral.

<sup>54</sup> Las modificaciones normativas que se presentan no contienen un análisis jurídico, puesto que el análisis exhaustivo de las normativas excede el ámbito del estudio, por lo que se recomienda la realización de análisis jurídicos que permitan dilucidar si las modificaciones propuestas implican la necesidad de introducir modificaciones a nivel legal o solo reglamentario.

los privados deben apalancar para el funcionamiento de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL).

Esto implica, no solo que la Comisión debe negociar anualmente con la Dirección de Presupuestos una excepción a lo estipulado en la Ley para que ello se aplique sólo cuatro meses al año, sino que también hace necesaria la firma de un convenio de desempeño con SENCE - entrega los estándares de competencias laborales (perfiles y UCL) con los que se elaboran los cursos de capacitación basados en competencias laborales – para poder cumplir con el aporte de recursos propios. Por tanto, se emplean recursos profesionales en dichas gestiones, en desmedro de las funciones que debe desempeñar de acuerdo a lo que le mandata la Ley.

Por otro lado, el presupuesto destina a la Comisión, limitan su dotación. De este modo, se restringen las actividades de revisión de estándares de competencias, supervisión de la calidad de los procesos de evaluación y certificación, y fiscalización a los Centros de Evaluación y Certificación, entre otras.

De igual manera, la Comisión no cuenta con recursos para financiar estudios que permitan obtener evidencia para identificar los efectos que los certificados tienen entre trabajadores y empresas. Esta información podría ser usada de difundir y focalizar mejor los esfuerzos de certificación, y así aumentar la cobertura e impacto del Sistema

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

- ChileValora pueda ampliar su dotación en base al análisis de las funciones que le encomienda la Ley.
- Se incorpore una función reguladora y que vele por el funcionamiento de los OSCL para resguardar el valor público de los certificados emitidos por el Sistema. Esta función implica una ampliación de las facultades actuales de la comisión para mejorar la calidad, pertinencia e intersectorialidad de los perfiles levantados por los distintos sectores productivos.<sup>55</sup>
- ChileValora participe, coordinadamente con otros actores, en la conformación de un sistema general de formación para el trabajo que permita vincular Certificación Laboral, Capacitación y Formación Técnico-Profesional, aprovechando la natural y deseable complementariedad entre estos componentes (Mecanismos de articulación).

Cabe destacar la necesidad de mantener y fomentar el carácter tripartito que está en la base de la gobernanza de la Comisión, a través de la conformación del Directorio, de la entidad que regule los OSCL y de algunos OSCL<sup>56</sup>.

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

### 6.3.2. Financiamiento del Proceso de Evaluación y Certificación

Respecto a los mecanismos de financiamiento actualmente existentes, Subsidios (PECCL y Becas) y Franquicia Tributaria (FT), éstos se focalizan, en los hechos, en grandes empresas, dejando fuera a cesantes,

<sup>55</sup> Se retomará esta propuesta más adelante

<sup>56</sup> Existe consenso entre la mayoría de los actores respecto a que ChileValora debe mantener su carácter tripartito a nivel de su gobernanza, independientemente del tipo de financiamiento que posea. Ver cita número 1 en sección Anexos.

trabajadores de empresas de menor tamaño y trabajadores por cuenta propia que requieren el certificado para acceder a mercados (ejemplo, instaladores de gas y electricidad), reduciendo con ello el valor público que los certificados pueden generar.

La focalización de los mecanismos de financiamiento en las grandes empresas se origina no sólo en la estrategia de difusión que ha impulsado ChileValora para masificar las certificaciones, sino también en el modelo de negocios de los Centros de Evaluación. Esto se ve reforzado por las dificultades impuestas por el marco normativo: regulaciones que restringen el mercado de Centros, aumentan los costos de los procesos de evaluación y certificación, y limitan la calidad de las prestaciones del Sistema.

Además, no existe evidencia respecto de los resultados y efectos ligados a la certificación de trabajadores, tanto en la contratación de nuevo personal, como tampoco en la productividad de la empresa. Es esencial contar con evidencia que permita comunicar los impactos que los certificados provocan de modo de incentivar la certificación y generar un círculo virtuoso de masificación con aumento de valor público y privado.

Para promover un aumento de certificaciones sustentable, es fundamental repensar los mecanismos de financiamiento, de modo que permitan:

- Ampliar la población objetivo, incluyendo de mejor manera a empresas pequeñas, cesantes y trabajadores por cuenta propia.
- Incentivar la articulación de formación/capacitación con certificación.
- Favorecer el crecimiento del mercado de Centros de Evaluación, analizando las inhabilidades presentes en el Sistema de modo de ampliar el mercado de Centros hacia el ámbito de formación (Universidades, CFT, IP) y gremios. Esto último constituye una forma de expandir el mercado de Centros usando la reputación que las entidades de formación y algunos gremios tienen ante las empresas y trabajadores, en el entendido que existe un potencial de crecimiento en regiones que tienen una nula o escasa cobertura de CECCL, aprovechando además su capacidad instalada para evaluar a trabajadores por cuenta propia o población cesante<sup>57</sup>.

En términos generales se propone la estructuración de financiamiento de acuerdo a la Figura 10.

Figura 10: Esquema de Financiamiento

Financiamiento Público	0 a 10 UTM	10 a 25 UTM	25 a 50 UTM	>50 UTM
Capacitación basada en Competencias Laborales				20%
Capacitación y Certificación basada en Competencias Laborales				
Certificación basada en Competencias Laborales	100%			

Fuente: Elaboración Propia

La Figura 10 plantea tramos de cofinanciamiento en base a un esquema que articule las acciones de capacitación y certificación, incentivando aquellas: i) que culminan con un certificado para el trabajador; y, ii) que se orienten a trabajadores de baja renta.

<sup>57</sup> Existe respaldo, entre la mayoría de los entrevistados y también de los expertos que participaron en el panel, en cuanto a la propuesta de levantar inhabilidad para que tanto instituciones de educación, como gremios que están ligados a OTEC, puedan finalmente certificar a sus propios egresados. Ver citas número 5 y 6 en sección Anexos.



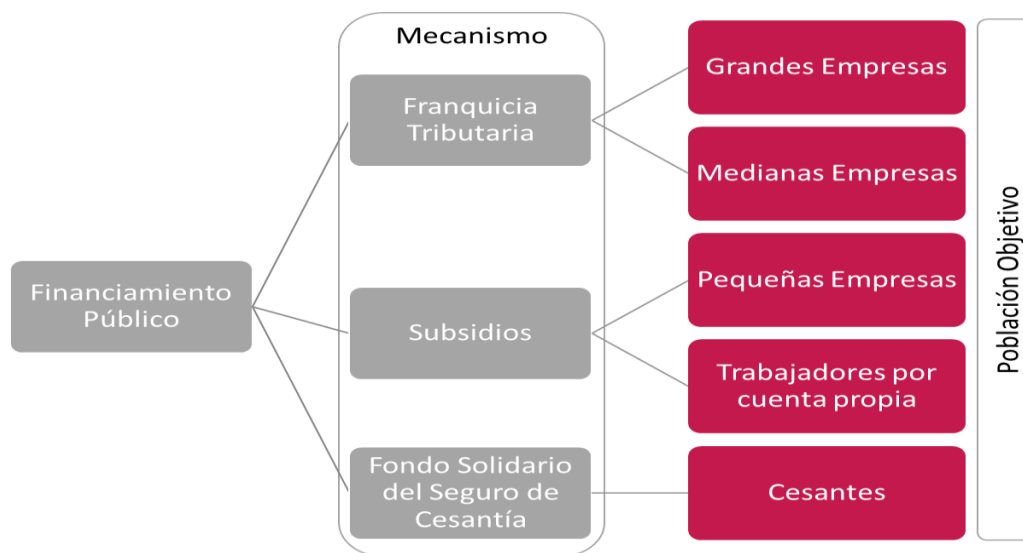
En este contexto, habría tres escenarios diferenciados de financiamiento: i) aquel que sólo incorpora capacitación basada en unidades de competencias laborales; ii) aquel que considera acciones de evaluación y certificación en esquemas articulados con procesos de capacitación;<sup>58</sup> y iii) aquel que considera solo acciones de evaluación y certificación. Se propone no realizar diferenciaciones a nivel de incentivos entre los que sólo certifican de los que articulan acciones de capacitación y certificación, puesto que no todos los trabajadores poseen brechas de formación para alcanzar la competencia laboral, desincentivando con ello la realización de capacitaciones redundantes y aumentando la eficiencia del gasto público. Esto debiese fomentar efectivamente el desarrollo del capital humano del país, así como entregar herramientas a trabajadores y empresas para que eleven sus niveles y estándares de productividad en base a un Marco Nacional de Cualificaciones validado por los sectores productivos, el ámbito laboral y el Estado.

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

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

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

Figura 11: Financiamiento según tipo de trabajador



Fuente: Elaboración Propia

A continuación, se detallan los mecanismos de financiamiento público – y los cambios propuestos para cada caso - utilizados para la certificación de trabajadores, de acuerdo la Figura 11.

<sup>58</sup> En este ámbito, existe consenso por parte de los expertos en cuanto a que se debe ser más radical con respecto al uso de la franquicia tributaria, por lo que plantean que sólo se puedan franquiciar capacitaciones basadas en las competencias laborales del MNC. Ver cita número 8 en sección Anexos.

### 6.3.2.1. Franquicia Tributaria

El mecanismo de financiamiento para la certificación de trabajadores de grandes y medianas empresas deber ser la franquicia tributaria siguiendo el esquema presentado en la Figura 11.

De acuerdo al diagnóstico, el porcentaje que financia es bajo, constituyendo un indicador del bajo valor que los empleadores actuales, en general, le dan a la certificación, así como también a problemas de diseño de la Franquicia que exceden el ámbito de la certificación (ver sección 5.2). Por lo tanto, es necesario que se realicen algunas modificaciones a su actual funcionamiento. Las propuestas de modificación a la Franquicia Tributaria exceden el ámbito de la certificación, puesto que en materia de desarrollo de capital humano es necesario articular los ámbitos de formación y capacitación con el de certificación de competencias laborales.

Las propuestas para la Franquicia Tributaria son<sup>59</sup>:

- La Ley establece para la certificación un copago privado en todos los tramos de renta de los trabajadores (al menos de un 10%), mientras que la capacitación considera el 100% de financiamiento público para los trabajadores con salarios inferiores a 25 UTM. Por lo que una primera modificación sería financiar el 100% del gasto conducente a la obtención de un certificado por parte de trabajadores de baja renta (según el esquema de la Figura 10), esto en el marco del alto valor público que esto trae aparejado en términos del aumento de la empleabilidad, movilidad laboral y promoción social de trabajadores de baja calificación.
- Franquiciar sólo los recursos que las empresas gasten efectivamente en acciones de capacitación y/o certificación para sus trabajadores durante el año tributario, lo que correspondería a las cuentas de primer año en el caso de los recursos intermediados a través de un OTIC<sup>60</sup>. Esto incentivaría a las empresas a racionalizar los gastos que realicen en materia de capacitación y certificación, optimizando su uso e incorporando mayores incentivos para que las empresas se constituyan en un actor que custodie la calidad y pertinencia de los servicios recibidos, así como para que exijan a las OTIC una mayor calidad en el servicio de intermediación realizado. Todo ello, además, generaría un aumento de recursos públicos (una disminución de la reducción de impuestos) en la medida que los remanentes de las cuentas de primer año, que actualmente se destinan a becas de mandato, y de tercer año, volverían a las arcas fiscales.
- Cambiar el esquema de pago de la certificación de acuerdo al Valor Proceso (certificación) y Valor Hora (capacitación) que se base en estudios de costos de procesos de capacitación y certificación realizados con independencia<sup>61</sup> y que considere: i) factor de ajuste en base a la complejidad del perfil; y ii) un valor base, que considere los costos fijos, y otro variable, en función del número de UCL de los perfiles. Esta propuesta se fundamenta en el hecho de que existen costos fijos importantes en la realización del proceso de evaluación y que el número de UCL de los perfiles introduce costos variables en dicho proceso. Este hecho puede verificarse en el Gráfico 22 que muestra que el promedio de UCL cuando se financia vía Franquicia Tributaria es 3 UCL. Esta modificación ayudaría a que los Centros tengan interés en impartir perfiles de menos de tres UCL. Adicionalmente, como una medida a largo plazo, el valor proceso podría considerar otros factores como el impacto de los perfiles en el empleo, en la contribución a la apertura y/o desarrollo de

<sup>59</sup> Cabe destacar que la administración actual está evaluando cambios similares a los propuestos en este estudio.

<sup>60</sup> Respecto a la Franquicia Tributaria, algunos entrevistados plantean que sólo los recursos de primer año deberían ser franquiciables. Ver cita número 7 en sección Anexos.

<sup>61</sup> Aunque se aleja de los límites del estudio, también se recomienda analizar los montos asociados al Valor Hora de capacitación, especialmente cuando se plantea que ésta deba basarse en unidades de competencias laborales.

nuevos mercados laborales, o bien dirigidos a poblaciones específicas, como por ejemplo pueblos originarios. Éstas sugerencias pueden evaluarse dentro de la dimensión “desarrollo y mejora continua” de la Figura 9.

- Instaurar un porcentaje máximo único por concepto de intermediación por parte de las OTIC que se calcule en base a las acciones de capacitación y certificación efectivamente realizadas para los trabajadores de las empresas aportantes. Este tope debiese ser inferior al establecido en la actualidad para las acciones de capacitación, aunque, en el nuevo esquema propuesto, las empresas debiesen tener incentivos a negociar porcentajes de intermediación acorde al valor entregado por las OTIC en este proceso en términos de calidad y pertinencia de las acciones intermediadas.

#### 6.3.2.2. Subsidios

El mecanismo de financiamiento para la certificación de trabajadores de pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia debería ser subsidios, de acuerdo al esquema presentado en la Figura 11.

En la lógica actual de la operación de ChileValora (Programa de Certificación y Becas de Tercer Año), los programas están orientados a empresas y se focalizan mayoritariamente en grandes por economías de escala. Por lo tanto, este mecanismo carece de direccionamiento de la demanda, generando atomización de iniciativas de financiamiento vía subsidios. Por ello, la primera recomendación es que los programas de subsidio, especialmente el Programa de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (PECCL) se destine, por norma, a trabajadores de pequeñas empresas, trabajadores independientes y por cuenta propia, y con baja renta, pero que no sean parte de una gran y mediana empresa (también se podría incluir a cesantes en la medida que el financiamiento vía fondo solidario de seguro de cesantía no prospere – ver sección 6.3.2.3).

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

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

Una estrategia de corto plazo, financiada vía Ley de Presupuestos, es la generación de programas pilotos que testeen diversos esquemas de financiamiento para ampliar la cobertura de certificaciones. Esta iniciativa se desarrollará más en la sección 6.4.2.

Por último, en el diseño de otros programas orientados a trabajadores de empresas de menor tamaño, desocupados, cesantes o inactivos es necesario considerar los siguientes aspectos:

- Se debe incorporar la selección y/o autoselección de beneficiarios antes del proceso de evaluación (para generar un nivel de “descreme”), actividad que debe ser realizada por un órgano público, en

este caso SENCE o ChileValora, puesto que los Centros tendrían incentivos a realizar certificaciones masivas independientemente del resultado de las mismas.

- A partir del modelo de negocio de Centros es necesario establecer procesos de empaquetamiento o aglutinación de demanda para lograr economías de escala, gestión que debiese estar en manos de un órgano público (SENCE o ChileValora).
- Se deben establecer convenios entre los Centros y los CFT, IP, Universidades, y OTEC Registro Especial para que éstos accedan a la infraestructura necesaria para realizar los procesos de evaluación y certificación.
- Evaluar independientemente si es necesario establecer un Valor Proceso mayor para el caso de la certificación de este tipo de población.
- Revisar mecanismos de certificación que permitan reducir los costos de los procesos de evaluación, especialmente estudiando la factibilidad de incorporar tecnología.

### 6.3.2.3. Fondo Solidario del Seguro de Cesantía

El mecanismo de financiamiento para la certificación de trabajadores cesantes debería ser el Fondo solidario del seguro de cesantía, de acuerdo al esquema presentado en la Figura 11.

De acuerdo a lo indicado en el capítulo 5, se propone extender el uso del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía para procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, lo cual cubriría la necesidad de incorporar vías de financiamiento orientadas a poblaciones desocupadas, en base al potencial valor del certificado en el aumento de la empleabilidad.

Como el concepto de apresto laboral es amplio<sup>62</sup>, se plantea la necesidad de analizar la posibilidad de que se puedan cargar al Fondo Solidario becas de certificación y/o programas de capacitación que incluyan evaluación y certificación de competencias laborales, sin que ello implique la necesidad de introducir un cambio a la Ley. Según el juicio de expertos, a partir de la modificación realizada a la ley en el año 2009, es factible incorporar acciones de certificación para ser financiadas a través de las Becas del Fondo Solidario ejecutado por SENCE, sin que ello requiera de una modificación legal.

Dado que la duración de desempleo promedio en Chile se estima en el rango de tres a cuatro meses y que los procesos de evaluación y certificación pueden ser más largos, es clave que exista un informe preliminar formal del proceso de evaluación y/o que éste se realice con mayor celeridad para que la acción de certificación tenga un impacto efectivo en la búsqueda de empleo de los desocupados.

Una de las mayores dificultades para poder focalizar subsidios de certificación en desocupados es que sus requerimientos pueden ser muy heterogéneos y ocurrir de manera esporádica en el tiempo. Con las condiciones de operación de los Centros actualmente, se hace muy difícil que éstos puedan ofrecer oportuna y eficazmente la certificación a desocupados interesados. Es necesario coordinar entonces el mercado mediante el diseño de un mecanismo de empaquetamiento o aglutinación de la demanda, lo cual se debe realizar en las siguientes etapas:

- En base a los datos disponibles en el Seguro de Cesantía y en función de una potencial agrupación de demanda, se debería generar estrategias de invitación y convocatoria a potenciales interesados en los perfiles disponibles en el Sistema.
- Establecer convocatorias con fechas de postulación límite para que los beneficiarios del Seguro de Cesantía interesados se inscriban y postulen a los procesos de certificación, lo cual puede ser

<sup>62</sup> SENCE define apresto laboral como un espacio de trabajo grupal, diseñado y dirigido a personas que están buscando empleo, donde se trabaja en conjunto la manera de enfrentar la búsqueda de empleo, de organizar, planificar y evaluar sus búsquedas. El eje principal para los participantes es que su trabajo es encontrar empleo.

realizado en forma presencial en las oficinas regionales del Seguro o de SENCE, o bien en forma online. En todas las modalidades debiese aplicarse un instrumento que filtre a los potenciales interesados en base a la experiencia laboral previa afín al perfil en el que desea certificarse, de modo de que éste tenga una probabilidad cierta de obtener el certificado, de lo contrario éste debiese transformarse en un potencial candidato a beneficiarse de cursos de capacitación laboral.

- Con los postulantes seleccionados, SENCE debiese conformar grupos de beneficiarios en base a aquellos que deseen certificarse en un mismo perfil y que se localicen en una misma área geográfica. El número mínimo de beneficiarios que conforman los grupos debe permitir una escala suficiente que permita reducir los precios que los Centros cobren por el proceso.
- Anteriormente, se debiese establecer mecanismos para contratar a los Centros, los que podrían adjudicarse paquetes de certificaciones de desocupados en perfiles o bolsas de UCL determinadas, o bien estar registrados como potenciales oferentes de los servicios de certificación para desocupados en el marco del uso del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía.

Complementariamente, se propone realizar en base a los recursos del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía, estrategias que se enfoquen en el “ciclo largo” del proceso de desvinculación de los trabajadores desde sus empresas (con anterioridad a los finiquitos) que contemplen acciones de reconversión y certificación que les permita a los potenciales desocupados contar con mayores herramientas para mejorar sus niveles de empleabilidad, y de esta forma, reducir los tiempos de desocupación<sup>63</sup>. Para evitar acciones oportunistas, es importante que las empresas demuestren que están en un proceso de reconversión o quiebra que generará la desvinculación total o parcial de trabajadores.

En el contexto de que estas propuestas no tengan viabilidad jurídica o política, se propone que los beneficiarios del Fondo constituyan una fuente de potencial demanda del Sistema de Certificación a atender con otros mecanismos de financiamiento (por ejemplo, PECCL).

## 6.4. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO Y MEJORA CONTINUA

---

### 6.4.1. Desarrollo de sectores estratégicos

De acuerdo al diagnóstico realizado no existe evidencia respecto de los resultados y efectos ligados a la certificación de trabajadores, tanto en la contratación de nuevo personal, como tampoco en la productividad de la empresa. Es esencial contar con evidencia que permita comunicar los impactos que los certificados provocan de modo de incentivar la certificación y generar un círculo virtuoso de masificación con aumento de valor público y privado.

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

---

<sup>63</sup> En este punto hay acuerdo por parte de los expertos que participaron del panel, del hecho de poder utilizar el Fondo Solidario del Seguro de Cesantía para acciones de certificación, incluso no sólo desde el momento en que el trabajador queda cesante, sino que utilizarlo también como un mecanismo que busque anticiparse a los procesos de despido o de reconversión de las funciones de un trabajador. Ver cita número 9 en sección Anexos.

Por lo tanto, se proponen medidas para desarrollar el sistema de certificación en mercados estratégicos para el país, donde la calidad es fundamental. Cabe destacar que estas medidas ayudan a generar “masa crítica” sin vulnerar el valor del certificado.

#### 6.4.1.1. Exigencia de trabajadores certificados a proveedores del Estado

Considerando que el Estado externaliza la mayoría de sus servicios en proveedores privados, éste podría exigir porcentajes de trabajadores certificados como uno de los requisitos para acceder al mercado público, lo cual ya se realiza en la actualidad para el caso de los manipuladores de alimentos en el Programa de Alimentación Escolar de la JUNAEB y para los inspectores, instaladores y mantenedores de ascensores y montacargas en el MINVU.

Naturalmente, la exigencia de certificación promueve la calidad de los bienes y servicios financiados por el Estado y producidos por el sector privado, en un contexto donde la fiscalización tiene un alto costo<sup>64</sup>.

Agregar el enfoque de certificación para velar por la calidad de bienes provistos por el Estado, muy probablemente tendría menor costo y mayor efectividad que, si este monitoreo de calidad fuese realizado directamente por parte del Estado.

Una ventaja adicional para el sector público, es que este gasto de certificación en lugar de un alto costo de monitoreo podría ser asumido al menos parcialmente por el sector privado y además permitiría generar una mayor demanda por certificaciones. Con esto, el valor de los certificados se elevaría dado que el mercado laboral tendría mayor conocimiento de éstos, gatillando una mayor demanda tanto por parte de los trabajadores como de los empleadores al momento de contratar o buscar trabajadores.

Se propone una implementación gradual de esta medida, donde el porcentaje de exigencia de trabajadores certificados dependa del número de proveedores y el tipo de mercado.

La selección de los servicios donde se pueda exigir porcentajes de certificación debiese depender de:

- Si la calidad del servicio es altamente relevante en el bien provisto, constituyendo un factor crítico como lo son los servicios prestados por la JUNJI, SENAME, Educación, Salud, etc.
- Si el Estado constituye un demandante importante en el mercado para impactar el estándar de la industria directamente con efecto limitado o moderado en los precios. Si el Estado fuese un demandante con poco peso en el mercado (bajo poder monopsonico) entonces los precios a pagar por los servicios se elevarán fuertemente, elevando los costos de provisión sustancialmente.

Además, es preciso que, antes de incorporar la regulación, el sistema de certificación y capacitación asociado al ámbito regulado esté maduro, es decir, que existan perfiles de calidad y cursos basados en competencias laborales para la superación de brechas, organismos sectoriales relevantes, centros que estén acreditados en los perfiles, la presencia de relatores, entre otros.

#### 6.4.1.2. Certificación de funcionarios públicos

El Estado en sí cuenta con un gran número de trabajadores, los cuales pueden ser certificados con la finalidad de mejorar los servicios que se presta a la ciudadanía, y la percepción que ésta tiene de dichos servicios. Además, esto constituiría una medida que incorpora un elemento técnico imparcial en los procesos de promoción y/o contratación, evitando el riesgo de captura de los puestos públicos por parte

<sup>64</sup> Existe consenso, por parte de todos los actores, en cuanto a exigir un porcentaje de trabajadores certificados a nivel de los proveedores de servicios del Estado. Además, se agrega la idea de que esto generaría un efecto demostrativo desde lo público hacia lo privado. Ver cita número 10 en sección Anexos.

de grupos de interés de carácter político o de otra naturaleza. También serviría para visibilizar y validar el sistema de certificación, permitiendo la consolidación de una masa crítica con un impacto que eleve la calidad de servicios públicos y permee hacia el sector privado<sup>65</sup>.

Se sugiere que la focalización de esta medida se radique, inicialmente, en perfiles donde exista buen nivel de competencias previas y especificidad de funciones que minimice cuestionamientos políticos a la implementación, como por el ejemplo, la Dirección General de Aeronáutica Civil u otros servicios del Estado que requieran perfiles altamente técnicos. En ciertos casos, simplemente puede producirse un reconocimiento explícito del “saber hacer” de funcionarios públicos de perfil técnico y especializado.

Dado que la institucionalidad de certificación en el sector público es casi inexistente, se propone realizar las siguientes medidas:

- Conformación de un organismo sectorial de competencias laborales para el sector público, cuyo foco sea intersectorial y específico de la función pública, características que deben primar en el levantamiento de perfiles.
- Desarrollo de convenios entre los Centros con OTEC (registro especial), CFT, IP o Universidades para la utilización de la infraestructura disponible para la aplicación de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales. Esto en el caso que no se levanten las inhabilidades existentes entre los actores del ámbito de la capacitación y certificación establecidas en la Ley de ChileValora.
- Inversión en capacitación basada en competencias laborales para promover transición fluida al cambio de régimen de exigencia de certificación.

Por otro lado, es fundamental definir el alcance que tendrá la certificación en el sector público, tanto a nivel interno, como también frente a nuevas contrataciones. Se sugiere que se reconozca la certificación formalmente en la estructura de remuneraciones y se seleccione al personal nuevo y se definan promociones dándole un valor explícito a los certificados. Específicamente, se propone que, dentro de la evaluación de un postulante, se otorgue cierta ponderación a la certificación, pero que ésta no sea un requisito excluyente.

Por razones prácticas y de viabilidad política, se recomienda que la implementación de estas medidas sea gradual, especialmente para que el sector público menos especializado y con menores competencias iniciales no perciba los cambios como una amenaza.

#### 6.4.1.3. Convenios con Programas Públicos de Capacitación

Actualmente, el Estado cuenta con programas, alojados en distintas instituciones públicas y de derecho privado, que prestan servicios de capacitación (asesorías o apoyo económico) a cesantes, trabajadores de pequeñas empresas, emprendedores o a pequeños empresarios (SERCOTEC, CORFO, SERNAMEG, FOSIS, INDAP). La propuesta apunta a analizar en cuáles programas se pueden realizar acciones tendientes a generar cursos basados en competencias laborales articulados con procesos de evaluación y certificación.

---

<sup>65</sup> La gran mayoría de los entrevistados, muestran respaldo frente a la propuesta de incentivar la certificación a nivel de funcionarios públicos. Además, plantean la búsqueda de acuerdos con Servicio Civil a modo de potenciar la certificación en este ámbito. Ver cita número 11 en sección Anexos.

Parar ello, se sugiere realizar un catastro o un mapeo de estos programas con la finalidad de identificar dónde la incorporación de procesos articulados de capacitación y certificación de competencias laborales es relevante y genera valor a los beneficiarios<sup>66</sup>.

Desde el punto de vista de la implementación, se debe priorizar aquellas iniciativas que sean relevantes desde la perspectiva de cobertura y agregación de valor, así como también evaluar el nivel de adecuación y madurez del sistema de certificación y capacitación en cada sector y subsector asociado a los programas públicos de capacitación. Específicamente, deben existir perfiles de calidad y cursos basados en competencias laborales para la superación de brechas, organismos sectoriales relevantes, Centros que estén acreditados en los perfiles y presencia de evaluadores.

Finalmente, es importante tomar resguardos para optimizar la eficiencia del gasto público, como generar procesos de selección de los beneficiarios de los cursos de capacitación para que sólo puedan acceder a los procesos de certificación aquellos que cumplan con ciertos requisitos de experiencia y conocimientos que hagan presumible una alta probabilidad de aprobar la evaluación y obtener el certificado.

Cabe destacar que ChileValora, como órgano rector y gestor del valor público de la certificación, debe definir en qué sectores (entre los que actualmente está certificando) potenciar la certificación, de acuerdo al impacto y al valor público que se genera, así como también definir nuevos mercados a desarrollar.

#### 6.4.2. Propuestas diseño de intervención

En concordancia con lo expuesto en el punto 6.3.2., respecto de los mecanismos de financiamiento, pero además, ante la necesidad de operacionalizar procesos de articulación entre los distintos subsistemas, se propone generar una estrategia de corto plazo, financiada vía Ley de Presupuestos para la generación de programas pilotos que testeen diversos esquemas de financiamiento para ampliar la cobertura de certificaciones, en el marco del diseño de esquemas de intervención que incorporen: i) articulación entre capacitación basada en competencias laborales (CL) y certificación en base a Marco Nacional de Cualificaciones (MNC); ii) capacitación basada en CL; y, iii) evaluación y certificación CL.

Estas iniciativas debiesen orientarse a: i) empresas pequeñas; ii) trabajadores ocupados; iii) desocupados; y, iv) egresados de la educación técnica profesional (media o superior). Una posible fuente para el financiamiento del Sistema en régimen sería el Fondo creado a partir de las opciones establecidas en la propuesta orientada al rediseño de la Franquicia Tributaria o bien el Fondo Solidario del Seguro de Cesantía según corresponda.

Estas experiencias piloto permitirían:

- Incorporar mecanismos de evaluación (Línea Base, Línea Seguimiento) que permitan levantar evidencia de modo de escalar aquellas iniciativas que demuestren mejores resultados.
- Analizar cuáles mecanismos de asignación de recursos son más eficaces y eficientes en términos de custodiar la calidad y pertinencia de las intervenciones.
- Analizar distintas posibilidades de ejecución: i) creación de convenios entre CFT/IP/Universidad/OTEC Registro Especial y Centros de Evaluación; y/o; ii) eliminación de restricciones entre ámbitos de certificación y formación.
- Analizar distintas modalidades de asignación de recursos (programa, ventanilla única, etc.) para cada población objetivo y funcionamiento de los incentivos incorporados (copago, valor proceso, etc.).

---

<sup>66</sup> Los actores plantean que sería muy positivo generar acuerdos para certificar a las personas que participen de programas públicos de capacitación, enfocándolos sobre todo en aquellos que busquen formar en oficios. Ver citas número 12 y 13 en sección Anexos.



En el panel de expertos se identificaron dos programas piloto que serían interesantes de analizar como posibles esquemas a pilotar:

- Piloto realizado por el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) para evaluar las brechas salariales que existen entre hombres y mujeres que desempeñan un mismo puesto de trabajo<sup>67</sup>. Este estudio se llevó a cabo a través de una metodología propuesta por la OIT, lo que implicó levantar perfiles de cada uno de los puestos de trabajo presentes al interior de la organización, para luego poder asignarles puntajes y así calcular las brechas salariales entre hombres y mujeres. Según los actores, esta experiencia generó un mejoramiento en las políticas de contrataciones (ahorro de tiempo y dinero en los procesos de selección), y permitió mapear rutas laborales al interior de la institución, lo cual es interesante de analizar en vista de su potencial implementación en otras entidades públicas<sup>68</sup> o como referencia para organizaciones privadas.
- Otra iniciativa interesante de indagar son los pilotos que deberán desarrollarse para elaborar una propuesta de Marco de Cualificaciones de acuerdo a la nueva Ley de Educación Superior. A partir de la Ley número 21.091 sobre Educación Superior del 2018<sup>69</sup>, se establece una alianza entre SENCE, CORFO y MINEDUC para implementar -en el plazo de un año desde la promulgación la Ley- programas piloto de Marco de Cualificaciones asociados a la Formación Técnica Profesional (desarrollada por Centros de Formación Técnica Estatales) en las áreas de Minería, Logística y Tecnologías de la Información. Para ello, se establece un diseño en el que deberán participar además de las instituciones de educación superior ligadas a la Educación Técnica Profesional (ETP), representantes del sector público, el sector productivo, trabajadores y expertos en la materia.

Un ejemplo de lo anterior corresponde a una experiencia piloto<sup>70</sup> que la Universidad Santo Tomás y el Instituto Profesional Santo Tomás, realizaron el año 2015 para elaborar una propuesta de articulación curricular entre las carreras de Trabajo Social y Técnico en Trabajo Social, buscando posibilitar la continuación de estudios desde lo técnico hacia lo profesional. Para ello, se realizó un reconocimiento acerca de cuáles eran las competencias del perfil de egreso en cada una, enfocándose principalmente en los resultados de aprendizaje esperados. La conclusión del estudio fue que la articulación de los planes de formación es positiva, ya que permite optimizar tiempos formativos y así darles a los egresados del Instituto Profesional la posibilidad de continuar estudios para alcanzar el título profesional en un menor periodo de tiempo.

## 6.5. PROPUESTAS PARA LA PRODUCCIÓN – MERCADO DE LA CERTIFICACIÓN

El funcionamiento de ChileValora está regulado por la ley 20.267, la cual presenta una serie de dificultades que afectan a la cadena de producción de valor público, tanto de certificación como de los demás bienes que genera la institución.

### 6.5.1. Respecto de las atribuciones de la Comisión

Las propuestas para la Comisión de ChileValora son:

- Considerando un aumento en el presupuesto de ChileValora y con la finalidad de robustecer y ampliar las atribuciones de la institución como órgano rector y responsable de la creación de Valor

<sup>67</sup> Resultados del Proyecto Piloto “Promoviendo el Diálogo Social en Chile: Evaluación de los puestos de trabajo con perspectiva de Género, para la disminución de brechas salariales en el Estado”.

<sup>68</sup> Ver cita número 14 en sección Anexos.

<sup>69</sup> Artículo Quinto, Disposiciones transitorias, Ley número 21.091.

<sup>70</sup> Universidad Santo Tomás. (2016). Experiencia de Innovación Educativa: Articulación Curricular en carrera de Trabajo Social.

Público, se propone aumentar la dotación de personal en base al análisis de las funciones que le encomienda la Ley y sobre todo para a implementación de una estrategia de institucionalización macrozonal de ChileValora (difusión, procesos de supervisión y auditoría del sistema).

- Establecer un período de vigencia de los evaluadores en el Registro, de modo que éstos deban reacreditarse cada cierto tiempo demostrando que cuentan con la capacidad e idoneidad para seguir en el Sistema, evaluando su nivel de actualización en base a las potenciales modificaciones que puedan tener los requisitos para participar del mismo.
- Incorporar a los requisitos de re-acreditación la presentación de información del desempeño de Evaluadores y Centros, de modo de resguardar la calidad de los futuros procesos de certificación. Los registros de desempeño deben ser públicos y estar al alcance de cualquier actor relevante que lo requiera.
- Entregar atribuciones a la Comisión para que ésta generar instrumentos de evaluación de desempeño a los evaluadores del sistema, y también sancionarlos en caso que corresponda. El instrumento debiese considerar las tasas de aprobación promedio por evaluador de modo de identificar niveles de aprobación no consistentes con los niveles esperados, de modo de levantar alertas que puedan indicar posibles anomalías en los procesos de evaluación y que hagan posible una revisión detallada de éstas.
- Evaluar la posibilidad de contar con un mandato y mecanismos de fiscalización que incentiven a las OTIC para que se constituyan en órganos de intermediación relevantes que optimicen el uso y asignación de la FT.
- Dada la necesidad de resguardar el valor público del sistema y regular la labor que desarrollan los OSCL, principalmente la generación de estándares que nutran el Marco Nacional de Cualificaciones se propone el fortalecimiento – en términos de dotación y presupuesto - del área de Competencias Laborales, o bien la creación de una nueva área que fortalezca el rol de ChileValora y formalice la relación con los OSCL bajo una lógica regulatoria y estratégica que, en función de los lineamientos y estudios de diagnóstico y prospección e inteligencia de mercado (nuevos escenarios productivos, tecnológicos, etc.), deberá asegurarse de la producción y desarrollo de las competencias estratégicas y velar por la interconexión del sistema y optimización de las rutas, además de asegurar la integración de estándares internacionales u homologación con otros certificados de altos niveles de reputación en el mercado. Entre sus atribuciones estaría:
  - Resguardar el valor público, la sujeción al MNC y la intersectorialidad de los perfiles (cuando corresponda), impidiendo la potencial captura de los estándares por parte de sectores, subsectores, o industrias específicas.
  - Unificar los criterios metodológicos, homogeneizando la calidad de los estándares de competencias laborales provenientes de distintos organismos sectoriales. En este ámbito, se plantea la necesidad de incorporar la aplicación de metodologías que permitan la obtención de consensos entre los actores en el levantamiento de los estándares.
  - Definir un mecanismo de priorización para el levantamiento y/o actualización de estándares de acuerdo al nivel de demanda potencial e impacto que estos tengan en el mercado, así como a los requerimientos que imponen los cambios tecnológicos y el desarrollo productivo del país. Esto permitirá levantar perfiles más requeridos y pertinentes, disminuyendo la existencia de perfiles no utilizados en el Sistema.

- Orientar la expansión del Sistema hacia nichos estratégicos desde una perspectiva productiva, sectores expuestos a cambios tecnológicos que impliquen la necesidad de reconversión de capital humano y ámbitos donde se observa mayores necesidades de desarrollo de la población cesante en base al análisis del Seguro de Cesantía, entre otros.
- Validar la composición de los OSCL, definiendo si estos deben ser bipartitos – trabajadores y empresas - o tripartitos según corresponda, el carácter (operativo o estratégico) de sus participantes y los servicios públicos más idóneos en los OSCL tripartitos<sup>71</sup>.

### 6.5.2. Respetto de los Centros de Evaluación y Certificación

Las propuestas para los Centros de Evaluación y Certificación son:

- El actual esquema de financiamiento de la Comisión constituye otro ámbito que impacta sobre los precios de los certificados, dado que los aranceles cobrados a los centros contribuyen al 51% de recursos propios que debe generar Chilevalora. Dado que se propuso que el financiamiento de la Comisión sea 100% público, se abre la posibilidad de reducir y/o eliminar total o parcialmente algunos de los aranceles cobrados a los Centros de Evaluación. Considerando el actual presupuesto de ChileValora, incluso si se aprobara el cambio normativo propuesto, se propone que se mantenga el cobro de aranceles a los centros como medida para garantizar la seriedad, solvencia e idoneidad de las instituciones que se constituyen como tales, es decir, asegurar la calidad de las certificaciones (barrera de entrada); robustecer la supervisión de los centros (presupuesto su despliegue en regiones), o bien para otros fines que ChileValora considere pertinente. Se sugiere rescatar la propuesta del Estudio de Aranceles (febrero 2018), pero considerando qué aranceles se mantendrán y cuál es su costo óptimo, de modo de ampliar el mercado de Centros. Esto implica un cambio a nivel de reglamento que debe ser asesorado por profesionales especializados en el tema, ya sean internos o externos.
- La Ley 20.267, establece inhabilidades para los Centros y Evaluadores, las que están orientadas a resguardar los potenciales conflictos de interés que pudiesen suscitarse entre las labores de capacitación/formación con las de certificación. En base al contexto normativo actual de las entidades de formación técnica profesional, a la necesidad de aumentar el valor de los certificados incorporando el prestigio del Centro y a la necesidad de contar con un mayor número de Centros operando en el mercado, dado los hallazgos, se propone:
  - Eliminar la inhabilidad de que los Centros vinculados directamente a un grupo controlador de un gremio, CFT, Universidad, IP y Liceos de Excelencia no puedan evaluar a sus egresados, siempre que se constituyan como CECCL de acuerdo a las condiciones establecidas y se eleven las sanciones derivadas de comportamientos que atenten contra la fe pública y el valor de los certificados (no sean rigurosos e imparciales con el proceso de certificación, por ejemplo).
  - Eliminar la restricción acerca de que las personas naturales no puedan ser evaluadores y capacitadores en el Sistema. Dada las magnitudes de operaciones en ambos mercados, la elección de certificación por parte de evaluadores, en teoría, sólo puede sostenerse mediante el pago de altas remuneraciones para compensar menores oportunidades de empleo. En sectores de alta especialización, apenas es posible contar con recursos humanos para capacitar, y por ello, la certificación pasa a ser una posibilidad laboral en

<sup>71</sup> Existe acuerdo entre los expertos, acerca de que algunos OSCL debiesen tener un carácter bipartito y no tripartito, excepto en sectores donde un órgano público regula la actividad o mercado. Ver cita número 4 en sección Anexos.

extremo especializada. Esto requiere taxativamente la incorporación de una restricción que establezca que el relator que capacita no puede certificar a sus capacitados.

- Respecto de la Franquicia Tributaria, se propone relajar sustancialmente la restricción que tienen las OTIC en términos de no destinar más de un 15% de los recursos a un Centro de ECCL. Con los requerimientos existentes sobre la calidad de la capacitación basada en competencias laborales y adecuadas facultades legales para sancionar comportamientos reñidos con la creación de valor público, no se hace necesario mantener esta restricción cuya finalidad original era prevenir comportamientos colusivos de integración vertical.

### 6.5.3. Respecto de las competencias Laborales

Dejando claro que el nivel de complejidad de estándares de competencias laborales debe ser definido en los OSCL de acuerdo a los sistemas de información y a las exigencias del mercado laboral se propone:

- Incorporar procesos de validación de los estándares a través de testeos en muestras aleatorias de la población, que den como resultado el nivel de aprobación esperado en la población general y sobre poblaciones que han sufrido un proceso de selección o autoselección. Este testeo debiese incorporar un análisis del nivel de discriminación del estándar, en base a un nivel óptimo establecido de acuerdo a la experiencia comparada. El resultado de este testeo permitirá: i) ajustar los niveles de dificultad del estándar aumentando el valor informacional del mismo; y, ii) contar con información que permita controlar los procesos realizados por los Centros de Evaluación, de modo de pesquisar evaluaciones anómalas (con tasas de aprobación muy distantes a las esperadas en las diversas submuestras).
- Considerar la adquisición de estándares internacionales, así como sus procesos de adaptación y validación a los sectores y procesos productivos del país, particularmente para aquellas profesiones u ocupaciones que vienen
- Realizar las actividades necesarias (validación, adaptación, etc.) para incorporar las certificaciones actualmente existentes que están fuera del Sistema y cuenten con validez y reputación en el mercado, como por ejemplo aquellas usadas en el ámbito de tecnologías de información y manejo de idiomas extranjeros.

Adicionalmente, se propone utilizar la información disponible de los cesantes beneficiarios del Seguro de Cesantía para orientar los procesos de levantamiento de estándares de competencias laborales, así como orientar el desarrollo de cursos basados en unidades de competencias laborales para este segmento de la población. En este marco, se plantea la necesidad de analizar el perfil de los afiliados al Seguro de Cesantía para evaluar sus posibilidades de acceder a diferentes esquemas articulados de capacitación y certificación, según su nivel educacional, experiencia laboral, etc.

Cabe destacar que todas las propuestas presentadas tienen un carácter complementario, en la medida que el conjunto de ellas apunta a resolver las dificultades que enfrenta el Sistema para posicionar el certificado como un bien que genera valor entre los principales actores (trabajadores y empleadores).

## 7. ANEXOS

### 7.1. ANEXO CITAS

Citas actores segunda fase, etapa de validación de propuestas:

1. *Yo creo que debería ser un financiamiento público, ya que es un bien público lo que se genera. Ahora lo que hay que generar y reforzar, es que no por ser un financiamiento público, deja de ser un espacio de decisión tripartito. SENCE*
2. *(En referencia a Organismos Intersectoriales) Mira, yo creo que lo que podría permitir que los Organismos Sectoriales que levantan todo esto tuvieran más valor, sería una mesa o un comité que agrupe a los representantes de los Organismos Sectoriales. Una instancia permanente, o que se yo, que se pueda reunir dos veces al año, que pueda conversar en que esta cada organismo sectorial, eso democratizaría mucho más la información y los procesos que pueda seguir cada uno de los sectores. OSCL*
3. *Disenso respecto a cita anterior:  
Se contrató una consultora británica, no me acuerdo ahora del nombre, y justamente la conclusión fue que en Chile no hay condiciones para establecer consejos de competencias, salvo en sectores muy específicos como la gran minería, y que por defecto golpearía al resto de la industria minera, pero para el resto no habría capacidad de acuerdo, ya que las empresas compiten entre ellas. Ahora, yo soy un convencido de que los OSCL son el germen de ese tejido, o sea, si es que se levanta una propuesta de consejo de competencia yo me atrevería a decir que la base de esos consejos debiesen ser los OSCL, porque son un espacio de conversación que se ha generado, y que se puede mejorar. SENCE*
4. *A mí no me gusta el carácter tripartito de los Organismos Sectoriales, no así de la composición del directorio de ChileValora. Porque en el fondo en los Organismos Sectoriales el Estado aporta re poco valor. El tema está, en que creo que genera costo, porque como ChileValora pone a alguien del Estado en la mesa, después se siente con poca responsabilidad para decirle al acuerdo bipartito oye esta cuestión está repartida con el Organismo Sectorial de al lado, porque en el fondo el representante del Estado termina validando este acuerdo, cuando ChileValora podría ser como una oficina de segundo piso. Si el tripartismo está arriba, y deja al bipartismo trabajar, te llevan la propuesta, a no ser que sea en ámbitos regulados. PANEL DE EXPERTOS*
5. *(En referencia a levantar inhabilidad de certificar a sus propios egresados) Dar el espacio de que Universidades, Institutos profesionales, CFT, que tienen instalaciones certifiquen. SENCE*
6. *(En referencia a levantar inhabilidad de certificar a sus propios egresados) Cuando se tomó la decisión de esa ley, el 2008, el mercado era muy distinto, no tenías el CFT estatal, el lucro galopaba, ahora hay un entorno más favorable para que pudieran actuar otros oferentes. Entonces, esto podría tener una mayor viabilidad, porque algunas de estas colusiones que estuvieron bien evaluadas al momento de la ley, hoy en día por los cambios normativos ya no se cumplirían. Entonces aquí hay una oportunidad. PANEL DE EXPERTOS*

7. *(Refiriéndose a traspaso fondos FT a OTIC) Yo lo conversé mucho con el equipo que alcanzó a llegar mientras yo estaba, y teníamos harto acuerdo en eso, y de hecho ellos y yo se lo planteamos al ministro, o sea, aquí las dos medidas claves son o pago de parte de la empresa y solo primer año, y ahí probablemente van a tener que tener alguna negociación adicional con las OTIC. SENCE*
8. *Yo no conozco país en el mundo que tenga franquicia tributaria, no existe y en general ningún país financia cursos que no estén en un marco de cualificaciones. PANEL DE EXPERTOS*
9. *Pero podríamos hacer muchas más cosas anticipando estos periodos de crisis, donde por ejemplo certificar sea una opción. Tenemos experiencias documentadas en Uruguay donde empresas han mandado a certificar a trabajadores usando el seguro de cesantía, y cuando han vuelto, algunas lamentablemente no superaron la crisis y otras sí, y han certificado en aquello que es el nuevo giro del negocio. Entonces, darle vitalidad al fondo con acciones que permitan también preservar el vínculo laboral, sobre todo para este segmento de empresas más precarias, es una muy buena idea. PANEL DE EXPERTOS*
10. *Mira, entonces hagamos certificación con las empresas que construyen casa, o sea, por ejemplo, el MOP con la gente que construye los puentes. En el estado, ese sería un plus tremendo. Nosotros hemos visto que cuando el nivel público hace algo, el privado lo sigue, el efecto de demostración. En los temas de eficiencia energética nosotros estamos desarrollando una línea que en dos o tres años más se van a empezar a sumar los privados, pero está partiendo en público. También, lo que se hizo en JUNAEB, lo que se puede hacer en la JUNJI con los jardines infantiles, y lo que puede hacer con MINEDUC en los servicios locales de educación. Yo creo que eso sería muy potente, y en la medida que vamos instalando esto en el Estado y que los servicios públicos empiecen a exigir, lo que te va a pasar es que el resto se va a tener que sumar, porque si no vas a quedar fuera. DIPRES*
11. *Uno podría pensar también en un acuerdo con el Servicio Civil, y que todo el tema de competencias laborales de los funcionarios públicos, tengamos nuestros perfiles. O sea, se podría levantar ahí toda una temática de certificación de competencias de los funcionarios públicos. DIPRES*
12. *Buscar acuerdos con CORFO, acuerdos con SERCOTEC, acuerdos con INDAP, o sea, trabajar de una manera también usando la institucionalidad pública, la usamos poco, hagamos más red de trabajo. Entonces, si yo tengo un programa de INDAP para ayudar al campesino pequeño métale competencias, certificación de competencias. DIPRES*
13. *Concentrar recursos sobre todo en jóvenes, en programas de aprendices con opción de certificación, y meter toda la plata ahí. Que ningún programa tenga subsidio público si no conduce a una certificación del marco nacional de cualificaciones. FUNDACH*
14. *Tuvimos que levantar las unidades de competencia para cada puesto de trabajo y luego como la equidad salarial se mide por puesto de igual valor, entonces tuvimos que armar cuales eran estos de igual valor. Esto tiene una externalidad positiva, porque busca la brecha salarial, pero la externalidad positiva es que hoy día el ISL tiene todos sus cargos nivelados, sus unidades de competencia, tienen definidos sus puestos de trabajo. Entonces aquí esto podría funcionar. PANEL DE EXPERTOS*

## 7.2. REVISIÓN DOCUMENTAL

A continuación, se presenta la información secundaria disponible y revisada.

Tabla 13: Información secundaria disponible

Nombre documento	Información contenida
170630 documento de Trabajo ChileValora Pages30062017	Visión general del sistema ChileValora. Su funcionamiento actual, cómo se implementó, resultados de la implementación, identificación de algunos desafíos y propuestas del sistema.
20170104 análisis de Costos del Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales	Resultados del estudio que tenía por objetivo identificar los costos directos e indirectos asociados al proceso de evaluación y certificación, pudiendo así estimar el valor a pagar por Unidad de Competencia Laboral.
centros vigentes y eliminados	Centros que realizan certificación vigente a la fecha
Codificación CIUO 88	Códigos de perfiles a certificar
Decreto Supremo 29	Documento que explica las disposiciones del Decreto 29 para que un centro sea acreditado como CECCL
Estudio sobre conocimiento valoración y uso de perfiles de competencias laborales y planes formativos en instituciones de educación Técnica	Costos del proceso de Evaluación y Certificación de competencias, costo promedio y variable de acreditación de un perfil, valor de la Unidad de Competencia Laboral. Benchmark de este costo.
EVALUADOS30082017_V2	Base de evaluados históricos
INFORME FINAL MONITOREO TELEFONICO BENEFICIARIOS CERTIFICACION	Estudio de medición de satisfacción de participantes del proceso en el año 2014. Descripción del cambio de situación laboral de aquellos participantes del año 2013.
Ley 20267 _2008	CREA EL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES Y PERFECCIONA EL ESTATUTO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO
Ley 19.518_1997	Ley que fija el Estatuto de Capacitación y Empleo
RES-1068_05-SEP-2011	Resolución que fija los Aranceles del Sistema de Certificación de competencias laborales
Satisfacción con el Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales	Segundo informe de estudio de medición de satisfacción de participantes del proceso año 2014
Usos y Resultados de la Certificación de competencias en empresas	Estudio en detalle que considera la variedad de aplicaciones que las empresas le dan a la certificación de competencias laborales, los factores asociados a las distintas aplicaciones que las empresas le dan a la certificación de competencias laborales, los resultados asociados a la certificación, tanto por parte de los trabajadores que se certifican, como también, de las empresas.
Usos y Resultados de la Certificación de competencias en empresas. -Resumen-Ejecutivo	Resumen ejecutivo del estudio mencionado en el punto anterior
Estudio de Aranceles	Estudio de Actualización de Costos de Aranceles del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales
Estudio de Costos	Análisis de Costos del Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales

Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que durante las reuniones de coordinación con la contraparte se acordó la entrega de documentos, bases de datos y presentaciones que el equipo consultor ha solicitado para robustecer las variables de análisis, tanto desde el aspecto cualitativo, como cuantitativo.

### 7.3. PAUTAS DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

#### Pauta CHILEVALORA, SENCE y Min. Trab.

##### FINANCIAMIENTO CHILEVALORA

1. ¿Cuál es el valor público y privado que los actores perciben existe en torno a la obtención de certificados por CL, así como del proceso de evaluación necesario para su obtención? (Definir qué se entiende por valor público y privado / consultar por el valor)
2. ¿Qué otros productos/servicios adicionales entrega ChileValora? ¿Cuál es el valor público y privado de los mismos?
3. A su parecer, ¿Cuál debiese ser el estatus jurídico de ChileValora: público, privado, mixto? ¿Por qué? ¿De qué órgano o entidad debiese depender?
4. ¿Cómo evalúa el esquema de financiamiento de ChileValora establecido por ley, dado el carácter público de la entidad?
5. Adecuación y relevancia de las diversas vías de financiamiento de la Comisión (contar con esquema de financiamiento: acreditación de centros, Ley de Presupuestos, etc.).
6. ¿La alineación entre CCL y el ámbito formativo (capacitación y ETP) constituye un área donde se pudiese allegar financiamiento para la Comisión?
7. ¿Qué mecanismos de financiamiento alternativo de ChileValora propondría? ¿Cuál? ¿Por qué? ¿Cómo varía esto según el estatus jurídico de la comisión?
8. ¿Qué experiencias internacionales se debiese analizar en busca de esquemas de financiamiento de la institucionalidad a cargo de sistemas de evaluación y certificación de competencias?
9. ¿Considera que la actual estructura, dotación profesional y la presencia regional de ChileValora permite cumplir o satisfacer de manera eficiente y eficaz las funciones que le asigna la ley?
10. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que implica la presencia de ChileValora a nivel regional, en términos de expansión de la oferta y demanda de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales? ¿Es relevante que esté en todas las regiones? ¿Qué dificultades implica la no existencia de ChileValora a nivel regional? (Valor ChileValora regional)?
11. Respecto a la gobernanza del Sistema indagar en (explicar qué se entiende por gobernanza):
  - Qué roles o funciones debiese tener ChileValora adicionales a los establecidos en la ley actual.
  - Analizar rol de los gremios, empresas, sindicatos en la legitimidad/pertinencia de los perfiles de CL. Cómo se actualizan los perfiles en la práctica. Cómo se define el nivel de exigencia de cada perfil/ unidad de CL para que entregue valor informacional. Cuál debiese ser el nivel de exigencia.
  - Cómo evalúa el rol de los OTIC en el sistema.
  - Cómo evalúa el rol de SENCE en el sistema.
  - ¿Considera que la gobernanza es adecuada? ¿Las dificultades obedecen a fallas de diseño o implementación?, ¿Qué mejoras propondría y por qué?

##### FINANCIAMIENTO EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

1. ¿Cuál es su opinión sobre los mecanismos de financiamiento establecidos para los procesos de evaluación y certificación de CL (analizar fortalezas y debilidades)? Indagar sobre: i) nivel de conocimiento y difusión, ii) suficiencia, y, iii) pertinencia.
2. ¿Qué mecanismos de financiamiento alternativo de los procesos de evaluación y certificación de competencias propondría? ¿Qué experiencias internacionales se debiese analizar en busca de esquemas de financiamiento de la evaluación y certificación de CL?
3. ¿Cómo evalúa el mecanismo de financiamiento vinculado al uso de la Franquicia Tributaria? (en las diversas modalidades y escenarios de uso)
4. ¿Cuáles son principales dificultades?



5. ¿Cómo afecta el diseño de la FT para certificación (tramos de cobertura, topes máximos de financiamiento, valor proceso, condiciones diferenciadas para certificación y capacitación) en su uso por parte de las empresas?
6. Analizar la adecuación del Valor Proceso establecido para el financiamiento del proceso de evaluación y certificación de CL, respecto de los costos de dichos procesos y del valor que estas prestaciones tienen para las empresas y trabajadores.
7. ¿Cómo los mecanismos de financiamiento se constituyen en barreras de entrada para los distintos actores (certificadoras, empresarios, trabajadores)?
8. ¿Cuál es la disposición a pagar por parte de las empresas y/o trabajadores por los procesos de evaluación y certificación de CL según sector, territorio u otra variable de interés?
9. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que implica la incorporación de financiamiento privado (a cargo de empresas o trabajadores) para solventar los procesos de evaluación y certificación de competencias?
10. ¿Considera que la capacidad instalada del Sistema de Certificación a nivel regional y nacional es adecuada para la población potencial que pudiese acceder a los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales?
11. ¿Conoce ejemplos o casos concretos que ilustren la necesidad de cubrir territorialmente regiones o sectores económicos, que en la actualidad no están cubiertos?
12. ¿Cuál es el potencial de crecimiento de la demanda por evaluación y certificación de competencias, de modo de identificar diversos escenarios donde diversos esquemas de financiamiento alternativos puedan eventualmente operar?
13. ¿Cuáles fallas de mercado, niveles de competencia y concentración, prácticas de alineación vertical se dan en el mercado de la certificación de competencias laborales?

#### Pauta Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL)

##### General CECCL

1. Podría comentarnos a grandes rasgos ¿Cómo funciona el modelo de negocios que poseen los CECCL, y el suyo en particular? (Funcionamiento, Financiamiento, atribuciones y deberes y principales trabas)

##### FINANCIAMIENTO CHILEVALORA

1. ¿Cuál es el valor público y privado que los actores perciben existe en torno a la obtención de certificados por CL, así como del proceso de evaluación necesario para su obtención? (Definir qué se entiende por valor público y privado / consultar por el valor)
2. ¿Qué otros productos/servicios adicionales entrega ChileValora? ¿Cuál es el valor público y privado de los mismos?
3. A su parecer, ¿Cuál debiese ser el estatus jurídico de ChileValora: público, privado, mixto? ¿Por qué? ¿De qué órgano o entidad debiese depender?
4. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que implica la presencia de ChileValora a nivel regional, en términos de expansión de la oferta y demanda de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales? ¿Es relevante que esté en todas las regiones? ¿Qué dificultades implica la no existencia de ChileValora a nivel regional? (Valor ChileValora regional)?
5. Respecto a la gobernanza del Sistema indagar en (explicar qué se entiende por gobernanza):
  - Qué roles o funciones debiese tener ChileValora adicionales a los establecidos en la ley actual.
  - Analizar rol de los gremios, empresas, sindicatos en la legitimidad/pertinencia de los perfiles de CL. Cómo se actualizan los perfiles en la práctica. Cómo se define el nivel de exigencia de cada perfil/ unidad de CL para que entregue valor informacional. Cuál debiese ser el nivel de exigencia.
  - Cómo evalúa el rol de los OTIC en el sistema.
  - Cómo evalúa el rol de SENCE en el sistema.
  - ¿Considera que la gobernanza es adecuada? ¿Las dificultades obedecen a fallas de diseño o implementación?, ¿Qué mejoras propondría y por qué?

## FINANCIAMIENTO EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

1. ¿Cuál es su opinión sobre los mecanismos de financiamiento establecidos para los procesos de evaluación y certificación de CL (analizar fortalezas y debilidades)? Indagar sobre: i) nivel de conocimiento y difusión, ii) suficiencia, y, iii) pertinencia.
2. ¿Qué mecanismos de financiamiento alternativo de los procesos de evaluación y certificación de competencias propondría? ¿Qué experiencias internacionales se debiese analizar en busca de esquemas de financiamiento de la evaluación y certificación de CL?
3. ¿Cómo evalúa el mecanismo de financiamiento vinculado al uso de la Franquicia Tributaria? (en las diversas modalidades y escenarios de uso)
4. ¿Cuáles son principales dificultades?
5. ¿Cómo afecta el diseño de la FT para certificación (tramos de cobertura, topes máximos de financiamiento, valor proceso, condiciones diferenciadas para certificación y capacitación) en su uso por parte de las empresas?
6. Analizar la adecuación del Valor Proceso establecido para el financiamiento del proceso de evaluación y certificación de CL, respecto de los costos de dichos procesos y del valor que estas prestaciones tienen para las empresas y trabajadores.
7. ¿Cómo los mecanismos de financiamiento se constituyen en barreras de entrada para los distintos actores (certificadoras, empresarios, trabajadores)?
8. Identificar desde la perspectiva del mundo empresarial qué tipo de habilidades/cargos/oficios se busca certificar y por qué, a qué sector económico/rubro corresponden, entre otras variables a considerar. De acuerdo a las habilidades certificadas.
9. ¿Cuál es la disposición a pagar por parte de las empresas y/o trabajadores por los procesos de evaluación y certificación de CL según sector, territorio u otra variable de interés?
10. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que implica la incorporación de financiamiento privado (a cargo de empresas o trabajadores) para solventar los procesos de evaluación y certificación de competencias?
11. ¿Considera que la capacidad instalada del Sistema de Certificación a nivel regional y nacional es adecuada para la población potencial que pudiese acceder a los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales?
12. ¿Conoce ejemplos o casos concretos que ilustren la necesidad de cubrir territorialmente regiones o sectores económicos, que en la actualidad no están cubiertos?
13. ¿Cuál es el potencial de crecimiento de la demanda por evaluación y certificación de competencias, de modo de identificar diversos escenarios donde diversos esquemas de financiamiento alternativos puedan eventualmente operar?
14. ¿Cuáles fallas de mercado, niveles de competencia y concentración, prácticas de alineación vertical se dan en el mercado de la certificación de competencias laborales?

### Pauta Organismos Sectoriales de Certificación de Competencias Laborales (OSCCL)

#### General OSCL

1. ¿Quiénes constituyen los OSCL, cómo eligen los representantes?
2. ¿Cuáles son las facultades de los OSCL, cómo las evalúa, que cambios le haría?
3. ¿Cómo es el rol de los gremios, empresas, sindicatos en la legitimidad/pertinencia de los perfiles de CL?.  
¿Cómo se levantan y actualizan los perfiles en la práctica?  
¿Cómo se define el nivel de exigencia de cada perfil/ unidad de CL? y ¿Cuál debiese ser el nivel de exigencia?  
¿Se pre testean los estándares?
4. ¿Cómo es el financiamiento de los OSCL, de donde proviene?, ¿Qué piensa que pasaría en escenarios más estables de financiamiento?
5. ¿Cuáles son los nudos críticos que pueden implicar pérdida de valor de las certificaciones?
6. ¿Cuál es su opinión de la intersectorialidad?

### FINANCIAMIENTO CHILEVALORA

1. ¿Cuál es el valor público y privado que los actores perciben existe en torno a la obtención de certificados por CL, así como del proceso de evaluación necesario para su obtención? (Definir qué se entiende por valor público y privado / consultar por el valor)
2. A su parecer, ¿Cuál debiese ser el estatus jurídico de ChileValora: público, privado, mixto? ¿Por qué? ¿De qué órgano o entidad debiese depender?
3. ¿Cómo evalúa el esquema de financiamiento de ChileValora establecido por ley, dado el carácter público de la entidad?
4. ¿La alineación entre CCL y el ámbito formativo (capacitación y ETP) constituye un área donde se pudiese allegar financiamiento para la Comisión?
5. ¿Qué mecanismos de financiamiento alternativo de ChileValora propondría? ¿Cuál? ¿Por qué? ¿Cómo varía esto según el estatus jurídico de la comisión?
6. ¿Qué experiencias internacionales se debiese analizar en busca de esquemas de financiamiento de la institucionalidad a cargo de sistemas de evaluación y certificación de competencias?
7. ¿Considera que la actual estructura, dotación profesional y la presencia regional de ChileValora permite cumplir o satisfacer de manera eficiente y eficaz las funciones que le asigna la ley? ¿Es relevante que esté en todas las regiones? ¿Qué dificultades implica la no existencia de ChileValora a nivel regional? (Valor ChileValora regional)?
8. Respecto a la gobernanza del Sistema indagar en (explicar qué se entiende por gobernanza):
  - Qué roles o funciones debiese tener ChileValora adicionales a los establecidos en la ley actual.
  - Cómo evalúa el rol de los OTIC en el sistema.
  - Cómo evalúa el rol de SENCE en el sistema.
  - ¿Considera que la gobernanza es adecuada? ¿Las dificultades obedecen a fallas de diseño o implementación?, ¿Qué mejoras propondría y por qué?

### FINANCIAMIENTO EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

1. ¿Cuál es su opinión sobre los mecanismos de financiamiento establecidos para los procesos de evaluación y certificación de CL (analizar fortalezas y debilidades)? Indagar sobre: i) nivel de conocimiento y difusión, ii) suficiencia, y, iii) pertinencia.
2. ¿Qué mecanismos de financiamiento alternativo de los procesos de evaluación y certificación de competencias propondría? ¿Qué experiencias internacionales se debiese analizar en busca de esquemas de financiamiento de la evaluación y certificación de CL?
3. ¿Cómo evalúa el mecanismo de financiamiento vinculado al uso de la Franquicia Tributaria? (en las diversas modalidades y escenarios de uso)  
¿Cuáles son principales dificultades?  
¿Cómo afecta el diseño de la FT para certificación (tramos de cobertura, topes máximos de financiamiento, valor proceso, condiciones diferenciadas para certificación y capacitación) en su uso por parte de las empresas?
4. Analizar la adecuación del Valor Proceso establecido para el financiamiento del proceso de evaluación y certificación de CL, respecto de los costos de dichos procesos y del valor que estas prestaciones tienen para las empresas y trabajadores.
5. ¿Cómo los mecanismos de financiamiento se constituyen en barreras de entrada para los distintos actores (certificadoras, empresarios, trabajadores)?
6. ¿Cuál es la disposición a pagar por parte de las empresas y/o trabajadores por los procesos de evaluación y certificación de CL según sector, territorio u otra variable de interés? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que implica la incorporación de financiamiento privado (a cargo de empresas o trabajadores) para solventar los procesos de evaluación y certificación de competencias?
7. ¿Conoce ejemplos o casos concretos que ilustren la necesidad de cubrir territorialmente regiones o sectores económicos, que en la actualidad no están cubiertos?
8. ¿Cuál es el potencial de crecimiento de la demanda por evaluación y certificación de competencias, de modo de identificar diversos escenarios donde diversos esquemas de financiamiento alternativos puedan eventualmente operar?

9. ¿Cuáles fallas de mercado, niveles de competencia y concentración, prácticas de alineación vertical se dan en el mercado de la certificación de competencias laborales?

### **Pauta Organismos Técnicos de Intermedios para Capacitación (OTIC)**

#### **PAUTA GENERAL OTIC**

1. Podría comentarnos a grandes rasgos ¿Cómo es el funcionamiento que poseen los OTIC, y la suya en particular, y con qué organismos e instituciones se relacionan mayormente? (Funcionamiento, Financiamiento, atribuciones y deberes y principales trabas).

#### **FINANCIAMIENTO CHILEVALORA**

1. ¿Cuál es el valor público y privado que los actores perciben existe en torno a la obtención de certificados por CL, así como del proceso de evaluación necesario para su obtención? (Definir qué se entiende por valor público y privado / consultar por el valor)
2. ¿Qué otros productos/servicios adicionales entrega ChileValora? ¿Cuál es el valor público y privado de los mismos?
3. A su parecer, ¿Cuál debiese ser el estatus jurídico de ChileValora: público, privado, mixto? ¿Por qué? ¿De qué órgano o entidad debiese depender?
4. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que implica la presencia de ChileValora a nivel regional, en términos de expansión de la oferta y demanda de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales? ¿Es relevante que esté en todas las regiones? ¿Qué dificultades implica la no existencia de ChileValora a nivel regional? (Valor ChileValora regional)?
5. Respecto a la gobernanza del Sistema indagar en (explicar qué se entiende por gobernanza):
  - Qué roles o funciones debiese tener ChileValora adicionales a los establecidos en la ley actual.
  - Analizar rol de los gremios, empresas, sindicatos en la legitimidad/pertinencia de los perfiles de CL. Cómo se actualizan los perfiles en la práctica. Cómo se define el nivel de exigencia de cada perfil/ unidad de CL para que entregue valor informacional. Cuál debiese ser el nivel de exigencia.
  - Cómo evalúa el rol de los OTIC en el sistema.
  - Cómo evalúa el rol de SENCE en el sistema.
  - ¿Considera que la gobernanza es adecuada? ¿Las dificultades obedecen a fallas de diseño o implementación?, ¿Qué mejoras propondría y por qué?

#### **PAUTA FINANCIAMIENTO EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES**

1. ¿Cuál es su opinión sobre los mecanismos de financiamiento establecidos para los procesos de evaluación y certificación de CL (analizar fortalezas y debilidades)? Indagar sobre: i) nivel de conocimiento y difusión, ii) suficiencia, y, iii) pertinencia.
2. ¿Qué mecanismos de financiamiento alternativo de los procesos de evaluación y certificación de competencias propondría? ¿Qué experiencias internacionales se debiese analizar en busca de esquemas de financiamiento de la evaluación y certificación de CL?
3. ¿Cómo evalúa el mecanismo de financiamiento vinculado al uso de la Franquicia Tributaria? (en las diversas modalidades y escenarios de uso)
4. ¿Cuáles son principales dificultades?
5. ¿Cómo afecta el diseño de la FT para certificación (tramos de cobertura, topes máximos de financiamiento, valor proceso, condiciones diferenciadas para certificación y capacitación) en su uso por parte de las empresas?
6. Analizar la adecuación del Valor Proceso establecido para el financiamiento del proceso de evaluación y certificación de CL, respecto de los costos de dichos procesos y del valor que estas prestaciones tienen para las empresas y trabajadores.
7. ¿Cómo los mecanismos de financiamiento se constituyen en barreras de entrada para los distintos actores (certificadoras, empresarios, trabajadores)?

8. Identificar desde la perspectiva del mundo empresarial qué tipo de habilidades/cargos/oficios se busca certificar y por qué, a qué sector económico/rubro corresponden, entre otras variables a considerar. De acuerdo a las habilidades certificadas.
9. ¿Cuál es la disposición a pagar por parte de las empresas y/o trabajadores por los procesos de evaluación y certificación de CL según sector, territorio u otra variable de interés?
10. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que implica la incorporación de financiamiento privado (a cargo de empresas o trabajadores) para solventar los procesos de evaluación y certificación de competencias?
11. ¿Considera que la capacidad instalada del Sistema de Certificación a nivel regional y nacional es adecuada para la población potencial que pudiese acceder a los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales?
12. ¿Conoce ejemplos o casos concretos que ilustren la necesidad de cubrir territorialmente regiones o sectores económicos, que en la actualidad no están cubiertos?
13. ¿Cuál es el potencial de crecimiento de la demanda por evaluación y certificación de competencias, de modo de identificar diversos escenarios donde diversos esquemas de financiamiento alternativos puedan eventualmente operar?
14. ¿Cuáles fallas de mercado, niveles de competencia y concentración, prácticas de alineación vertical se dan en el mercado de la certificación de competencias laborales?

#### Pauta Fiscal CHILEVALORA

1. ¿Cuál es su rol dentro de CHILEVALORA?
2. ¿Cómo surge CHILEVALORA? (transición desde ChileCalifica a CHILEVALORA, en que modelos se basaron).
3. ¿Por qué se decide finalmente un esquema como el de CHILEVALORA para la evaluación y certificación de CL? (Considerando que es un modelo bastante único dentro de lo que hay en el mundo).  
¿Cuáles son sus principales fortalezas y debilidades?  
¿Cuál es el valor que entrega CHILEVALORA como institución encargada de la certificación y evaluación de CL?
4. De acuerdo a la ley existente, ¿Cuáles reglas aportan y cuales inhabilitan a su parecer el buen funcionamiento del sistema, tanto a nivel general como a nivel del financiamiento de las certificaciones? (Inhabilidades que hay entre los diferentes organismos que forman parte del sistema, integración vertical, vacíos legales).  
¿Qué habría que cambiar para mejorar el funcionamiento del sistema?
5. ¿Cuáles son las principales atribuciones de CHILEVALORA a nivel de fiscalización del sistema, y si estas están bien definidas legalmente hablando?  
¿Cómo funciona esto en la práctica?
6. Solicitar aclarar el organigrama interno de CHILEVALORA, y la función que cumple CHILEVALORA en cuanto a la relación y el ordenamiento con los otros organismos que forman parte del sistema.
7. Atribuciones y deberes de los CECCL y los OSCL.
8. ¿Qué mecanismos de financiamiento alternativo de ChileValora propondría? ¿Cuál? ¿Por qué? ¿Cómo varía esto según el estatus jurídico de la comisión?
9. ¿Cómo ustedes definen la gobernanza de acuerdo a su experiencia?
10. ¿Cuál es el valor público y privado que los actores perciben existe en torno a la obtención de certificados por CL, así como del proceso de evaluación necesario para su obtención? (Definir qué se entiende por valor público y privado / consultar por el valor)

#### Pauta segunda fase

1. ¿Considera que ChileValora genera valor público? ¿El MNC, los perfiles y UCL, la ruta formativa laboral y la determinación de brechas en los procesos de formación/capacitación son bienes públicos?
2. En base al valor público y la generación de bienes públicos de ChileValora ¿Cómo evalúa el hecho que ChileValora pasará a tener un esquema de financiamiento 100% público?, y a partir de esto ¿Cómo cambiaría el rol de la comisión?; ¿De quién debiese depender?

3. ¿Cómo evaluaría el hecho que los OSCL pasarán a tener un esquema de financiamiento 100% público, y que fueran continuos y estables en el tiempo?

Y ante esta situación ¿Debería haber cambios respecto a la sectorialidad de los OSCL?

4. ¿Cuál es su opinión de la propuesta de la CNP respecto a articular los procesos de ECCL y el ámbito formativo (capacitación y ETP) ?, y ante este contexto de articulación ¿Qué rol debería tener la comisión?

5. ¿Qué opina de ampliar la articulación de certificación y capacitación al resto de programas públicos, a través de alianzas entre los Centros y OTEC (Registro Especial) para el uso de sus instalaciones?

6. ¿Qué opina de fomentar la incorporación de regulaciones en los servicios que los privados proveen al Estado, como los casos de la JUNAEB (manipuladores de alimentos) y del MINVU (ascensoristas) donde se exige un porcentaje de trabajadores certificados?

7. ¿Qué opina de fomentar la ECCL a nivel de los funcionarios públicos (a través de servicio civil y de los municipios), sobre todo en aquellos ámbitos ligados a la atención al cliente?

#### **Franquicia Tributaria**

8. Respecto a los OTIC ¿Cuál su opinión? ¿Cree que hay integración vertical en el Sistema? ¿Qué cambios cree debiesen incorporarse para que las empresas pequeñas la utilicen?

9. ¿Qué opina acerca de generar un valor proceso diferenciado en cuanto al número de UCL que tengan los perfiles que se evalúan, de tal manera de aumentar el valor proceso en los perfiles con pocas UCL y disminuyendo el valor en los casos donde se evalúen más UCL?

10. ¿Cuál es su opinión respecto a igualar las condiciones de ECCL con capacitación?

11. ¿Qué cambios ve como necesarios en este mecanismo para el buen funcionamiento del sistema?

12. ¿Cuál es su opinión acerca de la creación de un mecanismo de ECCL para los cesantes a través de la ampliación en el uso del fondo solidario del seguro de cesantía?, y ¿Cómo debiese operar este mecanismo?

13. ¿Qué otros mecanismos de financiamiento alternativo de los procesos de evaluación y certificación de competencias propondrían?