

**ACTA
DECIMOSEGUNDA SESIÓN ORDINARIA
COMISION DEL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN
DE COMPETENCIAS LABORALES**

06 DE JULIO DE 2010

En Santiago, a 06 de Julio de 2010, ante su secretaria ejecutiva y ministro de fe, Ximena Concha Bañados, se celebró la decimosegunda sesión ordinaria de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, cuyas partes principales se reducen a continuación:

PARTICIPANTES.

Concurrieron a esta decimosegunda sesión ordinaria las siguientes personas: En representación de las Organizaciones de Empleadores, Sr. Arturo Lyon Parot, quien la presidió; Sr. Andrés Ovalle Letelier y Sr. Bernardo Echeverría Vial; en representación de las Organizaciones de Trabajadores, Sr. Víctor Ulloa Zambrano, Sr. Roberto Morales Farías y Sr. Roberto Godoy Fuentes; y en representación del Ministerio de Educación, la señora Alejandra Villarzá Gallo.

No asistieron a esta sesión don Tomás Flores Jaña, representante del Ministerio de Economía y don José Miguel Berguño Cañas, representante del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Actuó como secretaria de actas doña Hortensia Cereceda Pinto, abogado de la Secretaría Ejecutiva de ChileValora.

TABLA

1. Aprobación acta Quinta Sesión Extraordinaria.
2. Presentación Estudio en Derecho Externo sobre regulación arancelaria y sistema de financiamiento de ChileValora.
3. Validación transitoria de UCLs.
4. Inicio reflexión estratégica sobre procesos de levantamiento y acreditación de UCL y conformación de OSCL.
5. Varios.

DISCUSIÓN Y ACUERDOS.

En el primer punto de la tabla, se aprueba sin modificaciones el acta de la quinta sesión extraordinaria.

En el segundo punto de la tabla, se da la palabra al abogado Luis Cordero Vega, quien asiste en calidad de invitado para exponer las conclusiones principales del estudio en derecho que le fue encargado sobre regulación arancelaria de la Comisión y cuyo documento completo fue enviado previamente a los directores.

El profesor Cordero explica que este informe busca responder tres preguntas básicas: en qué consiste la potestad para fijar aranceles por parte de un organismo de la Administración del Estado; cuáles son los límites legales y constitucionales a los que se debe enfrentar la Comisión; y si es posible diseñar un sistema de

autofinanciamiento a partir de un modelo de determinación de aranceles como el establecido por la ley.

Se recuerda que, a la luz del primer informe encargado por la Comisión, ésta es un servicio público descentralizado y, como tal, se encuentra sujeta al régimen jurídico común de la Administración del Estado. Esto implica que está sometida a la Ley de Procedimiento Administrativo que señala, en su artículo 6º, que las prestaciones de los servicios públicos son gratuitas, a menos que la ley autorice expresamente su cobro. A este respecto, la tesis invariable que ha sostenido la jurisprudencia de la Contraloría General de la República es que, si la ley expresamente no autoriza al establecimiento del cobro de tarifas o derechos, las entidades públicas deben prestar sus servicios de manera gratuita.

Esto tiene algunas consecuencias, como por ejemplo, que el Código Penal regula el delito de extracción ilegal, que se configura por la exigencia de pago por parte del Estado, respecto de prestaciones cuyo cobro no está autorizado expresamente por la ley.

El concepto de tributo se incorporó en el artículo 19 Nº 20 de la Constitución de 1980, que amplió la categoría respecto de la Constitución de 1925, incluyendo dentro de ella cualquier pago que exija el Estado, sea porque tiene contraprestación efectiva (impuestos) o porque no la tiene (tasas, aranceles, contribuciones, etc.).

Esta consagración constitucional tiene dos consecuencias importantes: 1) toda fijación de tributo está sujeta a un estricto sentido de legalidad, es decir, que sólo la ley es la encargada de definir el sujeto obligado y el hecho gravado; y 2) la no afectación, es decir, los ingresos tributarios van a rentas generales de la Nación, independientemente de cómo se distribuyen presupuestariamente después dichos recursos. Esto se encuentra ampliamente respaldado por la literatura y la jurisprudencia constitucional, judicial y administrativa, lo cual se detalla in extenso en el informe completo.

Continúa el profesor Cordero señalando que, para responder lo encomendado por la Comisión, se recabó toda la información relativa a conflictos relevantes que se han suscitado en el sector público chileno en este tema.

El primer caso es el del Servicio Nacional de Aduanas. En el año 1996 el gobierno había enviado un proyecto de ley con el objeto de modernizar el sector aduanero, buscando, entre otras medidas, un mecanismo de autofinanciamiento a través del cobro de aranceles. Un grupo de parlamentarios recurrió al Tribunal Constitucional sosteniendo que todo aquello que estaba fuera del costo de la contraprestación efectiva prestada por el Servicio, en estricto rigor no era una tasa sino que un impuesto. Este criterio fue ratificado por el Tribunal Constitucional y desde entonces ha sido muy consistente en reafirmarlo frente a distintos casos sobre los que le ha tocado pronunciarse.

La segunda línea relevante tiene que ver con lo que ha sucedido en la jurisprudencia de la Contraloría, de la cual se deducen tres casos emblemáticos:

a.- La ley debe autorizar expresamente a cobrar. Carabineros de Chile había decidido cobrar por la aprobación de las directivas de funcionamiento que le eran sometidas por las empresas de seguridad privada. En opinión de Carabineros, estas certificaciones originaban un costo en recursos humanos, financieros y materiales, por lo que procedía el cobro, habida cuenta que no existía norma legal que estableciera su otorgamiento gratuito y que esas funciones no se encontraban consideradas en el presupuesto institucional. La Contraloría sostuvo que la labor de aprobación de las

directivas de funcionamiento que compete a Carabineros de Chile, forma parte del ejercicio de sus atribuciones propias, en calidad de organismo fiscalizador de esa actividad, de manera que, si la ley no las autoriza expresamente para el cobro, se someten al principio de gratuidad del artículo 6° de la LBPA.

Carabineros insistió con reposición basándose en el Decreto Ley N° 2.186, modificado a finales de los años 80, que autoriza a los servicios públicos al cobro por las copias de documentos, valores que están asociados a la obtención de esos documentos y las copias de fonogramas, videogramas, entre otros. Al respecto, la tesis de Contraloría fue que esta norma tampoco era aplicable porque se refería a cuando los interesados solicitan en forma voluntaria los documentos respectivos, pero no si la entrega de ellos debe efectuarla la entidad pública en cumplimiento de las funciones que le competen. Además, ella significaba cubrir los costos de reproducción y no el cobro de aranceles para el financiamiento de toda la actividad del servicio.

b.- Los aranceles no constituyen ingresos propios. La Superintendencia de Electricidad y Combustibles había decidido realizar cobros para el otorgamiento de las licencias de instalador eléctrico, de gas y funcionamiento de laboratorios, basada en una norma general de su ley, relativa a la conformación de su patrimonio, que señala que *“forman parte de su patrimonio cualquier otro tipo de ingresos que obtenga por razón de sus prestaciones”*.

Ante esta situación, el primer dictamen de Contraloría señaló que la norma general que la SEC tiene para las reglas de su patrimonio no le autoriza al cobro de aranceles, ya que sus prestaciones quedan regidas por el principio general de gratuidad.

Posteriormente, la SEC solicitó una reconsideración, sincerando su problema e indicando que la DIPRES había calificado cerca del 16% del producto de estos aranceles, como ingresos propios, estableciendo una regla de autofinanciamiento regular. La Contraloría, sin embargo, estableció que dichos aranceles no calificaban como ingresos propios, pues para serlo ellos no deben tener el carácter de tributables y los aranceles sí son tributables. En consecuencia, la CGR ordenó a la SEC el reintegro de todos los fondos mal percibidos.

c.- La fijación de aranceles debe estar estrictamente asociada a los costos directos e indirectos. La Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura autoriza a fijar aranceles por las prestaciones que realicen los servicios públicos de su dependencia, entre ellos, al Servicio Agrícola y Ganadero. Este último realiza dos prestaciones básicas, una en materia de certificación de exportaciones y otra en materia de certificación de sanidad animal. El SAG había decidido comenzar a ocupar estos aranceles como mecanismo de autofinanciamiento, ante lo cual Contraloría resolvió que, dado que los aranceles son tributos, deben estar estrictamente asociados a la prestación efectiva, luego, lo que se puede considerar en el monto del arancel es el costo directo e indirecto asociado a la prestación y no todo el servicio. En consecuencia, todo lo que exceda de los costos, debe ser financiado con rentas generales de la Nación. Esto trajo como resultado que el SAG está demandado por reintegro de los fondos de todo el saldo que cobró como costo indirecto, porque en él incluyó todo el servicio.

A la luz de la experiencia antes expuesta, se concluye entonces que, por una parte, los aranceles no podrían ser calificados como ingresos propios y, por la otra, que aquellos que hayan sido legalmente definidos, no pueden ser utilizados para fines de autofinanciamiento del Servicio.

Sin embargo, existen un par de casos de servicios públicos que actualmente califican sus aranceles como ingresos propios. Uno de ellos es la Comisión Nacional de

Acreditación, pero la diferencia con la situación de ChileValora es que en ese caso la ley la autoriza expresamente a considerar sus ingresos por vía de aranceles como ingresos propios del Servicio. Por otra parte, existen otros servicios en que los ingresos operacionales son expuestos en la partida presupuestaria como equivalentes a un autofinanciamiento, como es el caso del Registro Civil, aunque esto se puede considerar una suerte de “fantasía” presupuestaria, pues la mayoría de los ingresos propios del Registro Civil provienen de impuestos, que es el pago que se recibe por los certificados que éste emite.

Dado este contexto, el profesor Cordero pasa a analizar la situación del financiamiento del levantamiento de las Unidades de Competencias Laborales. La regla de financiamiento que estableció la ley está basada en el mecanismo de participación público-privado y considera un estándar mínimo de aporte privado de un 10%, pudiendo afirmarse que deja el otro 90% al financiamiento del Estado, fundado esto en que “todo aquello en que no exista autorización de cobro, debe financiarse con rentas generales de la Nación”.

Respecto de los aranceles expresamente señalados para el caso de ChileValora, el profesor Cordero recuerda que el contenido del artículo 12 de la ley 20.267 da cuenta de que la regla de cobro de aranceles estaría hecha única y exclusivamente para tres hipótesis: las acreditaciones, los duplicados de certificados y la mantención en los registros, pero de los Centros. Esto significa que el levantamiento o acreditación de las UCLs, como otras hipótesis de cobro que han sido analizadas por la Comisión y conversadas con la DIPRES, no calificarían dentro de las situaciones obligadas en este artículo.

Adicionalmente, ChileValora no podría realizar cobros por otras prestaciones de servicio como por ejemplo, capacitación, que no forman parte del giro de la actividad propia de la Comisión. Se concluye, entonces, que la denominación de ingresos propios es bastante modesta desde el punto de vista legal.

El profesor Cordero resume las conclusiones finales del informe de la siguiente manera:

- 1° Los aranceles forman parte de la categoría de tributos, por lo tanto están sujetos a un estricto principio de legalidad.
- 2° Requieren de contraprestación efectiva, de lo contrario son un impuesto.
- 3° El artículo 12 señala expresamente los hechos que obligan al pago: las acreditaciones de los Centros, mantención en registros y duplicados.
- 4° La regla general de ingresos del artículo 10 letra c), no autoriza al cobro por cualquier cosa, ni es en todas las hipótesis una forma de generar ingresos propios.
- 5° Los aranceles deben considerar estrictamente el costo directo e indirecto de lo autorizado, por tanto no es admisible buscar un sistema de autofinanciamiento por esa vía.
- 6° Las UCLs por su naturaleza y lo señalado en el artículo 12, no están obligadas al pago del arancel para ser acreditadas.
- 7° Los informes financieros que fueron parte de la tramitación de la ley N° 20.267, parten de supuestos que jurídicamente no son consistentes con las limitaciones legales. Los dos informes financieros tendrían probablemente algún sentido si la naturaleza de la Comisión no fuera la de un servicio público.

De este modo, de las hipótesis de ingresos inicialmente estimadas por la Comisión, se ajustan a derecho, aunque no ingresan a su patrimonio, los aranceles por acreditación de Centros, los aranceles por entrega de duplicados de los certificados emitidos por los Centros, los aranceles por mantención en el Registro de Centros y los aranceles

por renovación de la acreditación de Centros una vez terminada su vigencia, en el entendido que ésta es una nueva acreditación. Si ingresan al patrimonio de la Comisión, mediante la celebración de convenios, los aportes de privados asociados a la compra, validación, generación y/o actualización de competencias, las transferencias que reciba en virtud de convenios con entidades públicas y/o privadas nacionales o internacionales, y otros ingresos que se encuentren en el marco de la ley (por ejemplo, bienes muebles o inmuebles que adquiera a cualquier título). Por último, no son susceptibles de cobro los aranceles por acreditar las Unidades de Competencias Laborales, los aranceles por acreditación de evaluadores habilitados para evaluar competencias, los aranceles(fee) por certificaciones otorgadas por los Centros, los aranceles por mantención en el Registro de evaluadores, y los aranceles por ampliación de la acreditación de Centros a otros subsectores, salvo que se plantee como una nueva acreditación.

Concluye el señor Cordero con dos recomendaciones: primero, si la autoridad presupuestaria insiste en este modelo, es conveniente a modo de resguardo básico y dado los precedentes señalados en este informe, solicitar dictamen a la Contraloría en las materias objeto del debate; y segundo, incorporar al Reglamento de la Ley precisiones sobre el concepto de "sector productivo" para poder aplicar adecuadamente el financiamiento de las UCLs.

Finalizada la presentación, el presidente de la Comisión ofrece la palabra.

El señor Andrés Ovalle reflexiona sobre la pertinencia del informe para la tarea de formulación de presupuesto 2011 que corresponde realizar ahora, pues modifica todo lo que se había pensado como posibilidades de financiamiento de la Comisión.

La Secretaria Ejecutiva agrega que se hace necesario diseñar una estrategia de conversación del presupuesto con las autoridades pertinentes, que haga ver que en estas condiciones no es posible exigir a la Comisión la generación del 51% de su gasto, pues cuando se le presentó a la Dirección de Presupuesto el año pasado una estructura presupuestaria, la mayoría de los ingresos provenían del cobro de aranceles. En tal sentido, es necesario definir si se toma la recomendación del abogado Cordero de hacer la consulta a la Contraloría.

La señora Hortensia Cereceda consulta quién es la persona jurídica específica que debe pagar ese 10% cuando la ley señala que el sector productivo debe concurrir al financiamiento de las UCLs. El abogado Cordero responde que eso no está definido en la ley, por lo tanto, no obstante que ese 10% sí puede ser considerado ingreso propio, no se hará realidad mientras no se defina quién es el sujeto obligado a pagarlo. Ese es el sentido de la segunda de las recomendaciones presentadas en el informe, de tratar por la vía reglamentaria de aclarar el concepto de sector productivo.

El señor Roberto Godoy considera que la consulta a la Contraloría debe hacerse para sustentar adecuadamente la conversación con Hacienda, pero que no hay que olvidar que la responsabilidad de resolver este tema no es de la Comisión sino de las autoridades políticas con las que ésta se relaciona, específicamente, el Ministerio del Trabajo. El deber de esta Comisión era detectar el problema, cosa que ya se hizo con este informe, ahora el Ejecutivo debe resolverlo y para ello tiene herramientas técnicas y jurídicas suficientes. En tal sentido, agrega que este año ya se hizo una excepción en la ley de presupuesto con respecto al financiamiento de la Comisión y lo mismo se puede volver a hacer hasta que no se modifique la ley.

La Secretaria Ejecutiva plantea que le preocupan los plazos involucrados porque la Contraloría se puede tomar varios meses en emitir un pronunciamiento y mientras

tanto el proceso presupuestario seguirá su curso, de modo que habrá que realizar las conversaciones con las autoridades políticas pertinentes en base a las conclusiones del informe presentado y a la consulta ingresada al órgano contralor.

El señor Arturo Lyon propone implementar una agenda que incluya tres acciones: solicitar el pronunciamiento a Contraloría; interiorizar a las distintas autoridades y sensibilizarlas sobre este tema; e identificar todas aquellas materias críticas de esta ley para gestionar su modificación.

El señor Cordero sugiere que la Comisión ponga al tanto de la situación previamente a la DIPRES y al MINTRAB, porque lo más probable es que la Contraloría solicite informes a ambas instituciones, previo a su pronunciamiento.

Por su parte, el señor Roberto Morales plantea la duda de si los recursos que la Comisión puede recibir en virtud de convenios celebrados con otras entidades públicas, constituyen ingresos propios y, por lo tanto, si pueden ser considerados dentro del 51% que debe generar.

El señor Cordero señala que esas transferencias, si bien ingresan al patrimonio de la Comisión, no son ingresos propios desde un punto de vista conceptual, porque no son autogenerados, es decir, no se han originado por la prestación y el ejercicio de sus actividades regulares. Sin embargo, en el ejercicio contable, la DIPRES puede considerar esas transferencias como ingresos propios.

La Secretaria Ejecutiva agrega que la ley señala que el financiamiento del levantamiento de las UCLs debe ser compartido con el sector productivo, a través de la celebración de convenios con éstos, pero que ello plantea el problema de que, por una parte, no queda claro quién es el actor obligado y, de otra, los OSCLs no son personas jurídicas, a diferencia de lo que se ha visto en la experiencia internacional comparada, lo que hace todavía más complejo el poder interactuar recursos con el mundo privado.

El abogado Cordero acota que desde el punto de vista de la responsabilidad financiera hay que tener mucho cuidado con el traspaso de recursos desde otras personas jurídicas, porque eso tiene consecuencias posteriores asociadas a la rendición de cuentas.

Don Arturo Lyon consulta si pueden ser ingresos propios los que provengan de convenios con organismos internacionales.

El abogado responde que sí, pero que si dichos convenios llevan asociada la garantía del Estado, requieren autorización expresa por ley. Menciona como ejemplo de lo anterior, el debate generado con ocasión del Transantiago, en que el Ministerio de Hacienda autorizó la creación de una cuenta, basado en la tesis de que se trataba de una persona jurídica independiente y privada, que no requería autorización de la ley para poder obtener el préstamo del BID. Pero la conclusión del Tribunal Constitucional fue que era el Fisco el que estaba detrás de esa cuenta y, por lo tanto, requería ley expresa que autorizara el préstamo.

La señora Villarzú consulta si, atendido que se abrirán conversaciones con las autoridades respecto del tema arancelario, no sería conveniente referirse también a las dificultades de operación que está presentando el sistema producto de las inconsistencias de la ley.

La Secretaria Ejecutiva señala que se tomará nota de lo anterior y que efectivamente será necesario en el mediano plazo iniciar una conversación legislativa de más largo aliento. Sin embargo, opina que atendido que ese es un tema que necesita aún ser debatido por la Comisión, es importante concentrarse en el corto plazo en resolver el tema presupuestario que se encuentra ad portas.

Don Roberto Godoy coincide con lo anterior atendido que el Sistema aún no entra en funcionamiento y, por lo tanto, se adolece de mucha información estratégica básica que permita generar una opinión acerca de si el marco legislativo necesita otras precisiones.

La señora Villarzá señala que, a su juicio, ya hay suficiente información para declarar que la ley tiene un conjunto de ambigüedades o complejidades, que van más allá del tema presupuestario y que sería importante hacerlas notar a las autoridades, independiente de que se vayan a resolver a años plazo.

Don Arturo Lyon insiste en que la agenda de la Comisión debe considerar paralelamente tres acciones: la solicitud a Contraloría; buscar los mecanismos para resolver el escenario presupuestario; y, con la información que se maneja en estos momentos, hacer ver a las autoridades los puntos críticos del funcionamiento del Sistema que deberían ser corregidos a la brevedad mediante una modificación legal. En este sentido, le solicita a la secretaria ejecutiva preparar una primera minuta que recoja el conjunto de temas que han sido detectados y que serían materia de una modificación legal para ser presentada a la Comisión.

No habiendo más consultas sobre el Informe en Derecho, se agradece la participación del abogado Luis Cordero y la Comisión acuerda efectuar la consulta a Contraloría en los términos discutidos en la presente sesión.

En el tercer punto de la tabla, la Secretaria Ejecutiva somete a validación trece unidades de competencias laborales, que se originan del catálogo recientemente validado por la Comisión. Estas trece UCLs no fueron incluidas en las validaciones anteriores porque respecto de ellas no se realizaron acciones de evaluación y certificación. Sin embargo, sin ellas, hay once perfiles ocupacionales que quedarían incompletos, lo que hace aconsejable validarlas para lograr una coherencia en el catálogo. Dichas UCLs pertenecen a los sectores de Comunicaciones, Industria del Pan y Agrícola, específicamente: una a Radiodifusión, una a Panadería, tres a Hortalizas, una a Ciruelas Deshidratadas y siete a Semillas. El detalle se entrega en documento anexo a la Comisión. En mérito de los antecedentes, se adopta el siguiente acuerdo:

ACUERDO NÚMERO VEINTIUNO DEL AÑO DOS MIL DIEZ: Valídense, hasta el 01 de agosto de 2011, las 13 Unidades de Competencias Laborales especificadas en el documento anexo que se entiende forma parte integrante de la presente acta. Ingrénsese al Registro Nacional de Unidades de Competencias Laborales.

Con esto, la Comisión ha validado a la fecha un total de 683 UCL que permitirán continuar realizando procesos de evaluación y certificación de competencias durante este año.

El señor Godoy consulta cuál es la situación de las UCL que no han sido validadas hasta el momento por ChileValora. La Secretaria Ejecutiva responde que son un poco más de 800 UCLs, respecto de las cuales la Comisión acordó analizarlas caso a caso, para decidir si son parte de un nuevo proceso de validación automática, o bien, deben esperar la puesta en marcha del Sistema para ser presentadas a través de los

organismos sectoriales correspondientes.

El señor Godoy solicita que la Secretaría Ejecutiva estudie un mecanismo de validación que permita incorporarlas prontamente al catálogo vigente, ya que ello permitirá un mayor movimiento del Sistema. Se aprueba.

En el cuarto punto de la tabla, se recibe a doña María Pía Olivera, de la empresa Guernica Consultores, quien asiste en calidad de invitada para presentar una síntesis del benchmarking internacional sobre procesos de levantamiento y acreditación de estándares.

La señora Olivera indica que el benchmarking se realizó como parte de la propuesta sobre los procesos asociados a la identificación, validación y acreditación de competencias laborales y al funcionamiento de los organismos sectoriales que operarán en el Sistema. Para estos fines, se analizó la experiencia de cinco países: Reino Unido, Australia, México, Colombia y Argentina, además de la experiencia demostrativa en Chile.

1º En el Reino Unido existe desde el año 1986 el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. El organismo rector es la Comisión del Reino Unido para el Empleo y las Competencias (UKCES) que, junto con la Autoridad de las Calificaciones y el Currículo (QCA), dependen del Departamento de Educación y Empleo. Los organismos encargados de la generación de competencias laborales son los Consejos Sectoriales de Competencias. Lo que más se destaca de este caso es que la formación y la certificación confluyen en esta Autoridad de las Calificaciones que homologa el sistema para hacer equivalente la certificación laboral con los programas de formación. Por otro lado, es interesante que los Consejos Sectoriales de Competencias identifican y desarrollan los estándares en conjunto con los organismos certificadores, de manera de asegurar la calidad de todo el proceso de evaluación y de generar una norma que efectivamente pueda ser evaluada y aplicada en los trabajadores.

2º En Australia, el sistema es denominado Sistema Nacional de Capacitación y existe desde el año 1992. El organismo rector es el Departamento de Educación, Empleo y Relaciones Laborales y los organismos encargados de la generación de estándares son los Consejos Industriales de Competencias, que son verdaderas empresas privadas llamadas a realizar esta tarea. Este caso también se caracteriza porque el sistema de certificación se funde en el Marco de Calidad de Formación australiano, que fue recientemente validado. Algo que destaca de la experiencia australiana es que los Consejos Industriales de Competencias generan los estándares y también definen los paquetes de capacitación que deben ir asociados.

3º En Argentina, el Sistema de Formación Continua está funcionando como un programa del Ministerio del Trabajo. El organismo rector es la Unidad Técnica de Certificación de Competencias, que es una de las tres líneas que componen la Dirección de Fortalecimiento Institucional del Ministerio. Esto muestra cómo el sistema de certificación está engarzado con el sistema formativo, ya que la segunda línea es la encargada de asegurar la calidad de los organismos de formación y la tercera es el Registro, que incluye tanto a los trabajadores certificados como a las instituciones de formación. Es un proceso de instalación mucho más reciente, data apenas del 2001, que comienza desde el sector privado con un financiamiento BID y se instala unos años después en el Ministerio del Trabajo, quien actualmente cuenta con financiamiento del Banco Mundial. La particularidad del caso argentino es que la mirada sectorial está dividida en dos órganos: los Organismos Certificadores Sectoriales que, con participación de empresarios y trabajadores, certifican a los trabajadores y,

en la mayoría de los casos, son también quienes participan en los procesos de levantamiento y desarrollo de las normas; y los Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias, de carácter tripartito con participación del Estado y otros actores, que definen las estrategias de certificación y de formación y validan las normas.

4° En México, el sistema se modificó recientemente y el año 2008 se creó el Sistema Nacional de Competencias de las Personas. El organismo rector es el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral y los organismos encargados de la generación de estándares son los Comités Sectoriales de Gestión por Competencias. Si bien el sistema mexicano data de 1995, originalmente estaba compuesto por dos sistemas: el de Normalización y el de Evaluación y Certificación, es decir, por una parte estaban quienes generaban las normas y por la otra quienes las evaluaban. Pero se detectó que esa separación era una de las causas que impedía una adecuada articulación de la demanda por la utilización de las normas levantadas. Por ello, a partir de la reforma del 2008, los Comités Sectoriales de Gestión por Competencias tienen muchas más funciones y en ellos radica la centralidad del sistema, de modo de ajustar la certificación a la efectiva demanda de los sectores productivos. Lo interesante de la experiencia mexicana es que, a nivel de entidades certificadoras, se ha hecho coexistir estructuras antiguas con las recientemente creadas. En el esquema original, había organismos certificadores, de los cuales dependían los centros de evaluación y evaluadores independientes. Después de la reforma, se ha permitido la generación de entidades de evaluación y certificación conjunta de competencias, que coexisten con los anteriores y es el Comité Sectorial de Gestión por Competencias quien define qué tipo de organismo va a evaluar en las normas levantadas por ellos.

5° En Colombia encontramos un esquema más centralizado, que data desde el año 1996. En el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, el organismo rector es el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que ha sido facultado expresamente como organismo certificador, y los organismos encargados de la generación de estándares son las Mesas Sectoriales. Estas Mesas Sectoriales están conformadas por un staff permanente que llama a la conformación de equipos técnicos transitorios para la elaboración de normas de competencia, las que son modularizadas por el mismo SENA y presentadas a los oferentes de capacitación. Una característica especial de este sistema es que la certificación por regla general se realiza en las mismas empresas. Para ello, el SENA capacita personal de las propias empresas como evaluadores, audita ese proceso y se ejecuta en la empresa, por lo tanto no tiene costo ni certificar al trabajador, ni llevarlo a un lugar para la evaluación. En cuanto a la población cesante, la certificación se realiza en el propio SENA, aunque tratan de hacer convenios con empresas bajo la figura de responsabilidad social corporativa.

6° En Chile, durante la experiencia demostrativa desarrollada por el Programa ChileCalifica – SENCE, el organismo rector fue la Fundación Chile y también la entidad encargada de levantar competencias, a través de la conformación de Comités Sectoriales. El proceso se inicia en el año 1999, en virtud de un convenio entre Fundación Chile y el BID, y en el año 2002 se instala como programa gubernamental en ChileCalifica. El sistema estaba conformado por un Comité Directivo que definía en qué sector levantar competencias, un Comité Ejecutivo, encargado de realizar mapas funcionales para identificar las brechas y, finalmente, los grupos técnicos que correspondían al nivel operativo que efectivamente levantaban las competencias. Pero todo este proceso fue absolutamente dirigido, sistematizado, desarrollado e impulsado por la figura del Secretario Técnico, que era un especialista temático que venía del sector correspondiente y que era contratado por la Fundación.

Durante la experiencia demostrativa actuaron como organismos certificadores las asociaciones gremiales, que también participaban en algunos de los otros niveles de decisión.

A continuación, la señora Olivera presenta algunos elementos comparativos de la experiencia analizada, que pudieran resultar útiles a la hora de diseñar cómo se va a implementar el Sistema en Chile:

- En relación a las funciones que cumplen los organismos que generan las unidades de competencias, se advierte que, en general, en todos los sistemas comparten también la función estratégica, es decir, la identificación de brechas en los distintos sectores y las necesidades de nivelación a través de la formación. En México, Argentina y Colombia, el organismo que levanta las normas define, además, cuál es la entidad llamada a evaluar las competencias. Y sólo en el caso de México, el organismo que levanta competencias también define cuáles son los incentivos y las consecuencias de obtener la certificación (por ejemplo, el derecho a un pequeño bono salarial por estar certificados).
- Respecto de la naturaleza jurídica de estos organismos, se aprecia que, en general, todos actúan con personalidad jurídica. En Australia tienen personalidad jurídica propia y en Reino Unido y Argentina se constituyen con empresas asociadas que cuentan con su propia personería. En Colombia no tienen personalidad jurídica, pero funcionan con la personería del SENA. México es el único caso en donde no tienen personalidad jurídica, ni propia ni adscrita.
- En relación al alcance, se advierte que en Reino Unido, Australia y Argentina, existe sólo un organismo por sector. En Colombia pueden llegar a existir varias mesas sectoriales, pero el SENA regula su constitución. En México, en cambio, se establece explícitamente que puede haber más de un organismo por sector y esto trae como consecuencia que existen normas diferentes para la misma función.
- En términos de composición, se intenciona la presencia del sector productivo, entendido como empleadores y trabajadores juntos, aunque no constituye requisito la presencia de todos. La participación del sector público es opcional, excepto en el caso de Australia y el sector formativo es actor secundario (no se intenciona) en México, Argentina y Colombia.
- En términos de estructura, los organismos, en general, tienen un directorio permanente, que cumple la función estratégica y de validación, y equipos técnicos permanentes y/o conformados sólo para los efectos del levantamiento de estándares.
- Excepto en México, los organismos sectoriales reciben financiamiento público en dinero en proporciones variables. En los casos en que no se financia el funcionamiento del organismo propiamente tal, existe financiamiento público indirecto a través de capacitación, asesoría, secretarios técnicos, normalizadores, etc.
- En todos los casos analizados, el método de levantamiento de estándares utilizado es el llamado funcional, con adaptaciones particulares o propias.
- La vigencia de las normas de competencia es generalmente definida por los organismos sectoriales, excepto en Colombia, en donde la define el SENA.

- En ninguno de los casos se cobra aranceles por la acreditación de normas o su incorporación al Registro oficial del sistema.
- Un aspecto que llamó la atención es que no se han encontrado evaluaciones de impacto en ninguno de los casos analizados, sino más bien evaluaciones de gestión que propiciaron los cambios y ajustes realizados en los últimos años.

Se da la palabra a los comisionados.

La Sra Villarzú señala la necesidad de conocer cuál es el esquema de financiamiento general de cada uno de estos sistemas, de manera tal de contar con los elementos necesarios para contextualizar el rol del sistema de levantamiento de estándares. La señora Olivera señala que el estudio se enfocó en el sistema de levantamiento y financiamiento de estándares, pero que se puede tratar de obtener mayor información para darle más consistencia al informe.

El señor Lyon consulta si existe información respecto a cómo percibe el sector empresarial a aquellos trabajadores que han sido certificados, o sobre cómo los trabajadores perciben los beneficios de estar certificados en el mundo laboral. La señora Olivera responde que en ninguno de los casos consultados existen evaluaciones de impacto, a pesar de que se ha consultado a los expertos internacionales más reconocidos en el área. Sin perjuicio de que se seguirá investigando.

En el mismo tema, la señora Villarzú consulta qué indicadores son utilizados para decir que el sistema de organismos sectoriales en cada país es virtuoso. La señora Olivera responde que, en general, no existen indicadores sino datos descriptivos y no relacionales, como por ejemplo, número de organismos constituidos, número de normas levantadas, proporción existente entre las normas y uso de las mismas, número de certificados entregados, etc.

Se agradece a la señora María Pía Olivera por su exposición.

En el punto Varios, se informan los siguientes temas:

1. Se propone realizar una cena para celebrar el primer aniversario de la constitución de la Comisión. La idea es que asistan los directores y el personal, y hacer extensiva la invitación al Presidente de la CPC, el Presidente de la CUT, la Ministra del Trabajo y el Subsecretario de Educación. La fecha sugerida es el jueves 22 de julio. Se aprueba y se acuerda invitar a los tres ministros y subsecretarios de los ministerios que integran la Comisión. La Sra Villarzú sugiere que la confirmación de la fecha quede sujeta al nivel de convocatoria que se logre alcanzar a nivel de las autoridades convocadas.
2. El sitio web de la Comisión terminó su período de marcha blanca y se hizo su lanzamiento a través de un mailing enviado a una base de datos de 750 personas.
3. Ya se encuentra programada la pasantía a la Unidad Técnica de Competencias Laborales de Argentina, para el próximo 14, 15 y 16 de julio. Viajarán el presidente, vicepresidente y la secretaria ejecutiva. El programa detallado de actividades se encuentra en las carpetas de los directores. Atendido que las tres personas asistirán en representación de la Comisión y aún cuando los gastos son cubiertos íntegramente por los organizadores, es necesario dictar

una resolución que apruebe el cometido. Para estos efectos se adopta el siguiente acuerdo:

ACUERDO NÚMERO VEINTIDÓS DEL AÑO DOS MIL DIEZ: Apruébese la participación de los señores Arturo Lyon Parot, Víctor Ulloa Zambrano y Ximena Concha Bañados, como representantes de la Comisión, en la pasantía organizada por el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, a realizarse en la ciudad de Buenos Aires los días, 14, 15 y 16 de julio de 2010. Se deja constancia que los gastos de traslado, alimentación y alojamiento serán cubiertos por la entidad organizadora. Emítase la resolución que aprueba el cometido funcional al extranjero correspondiente a la secretaria ejecutiva.

4. El Reglamento de acreditación de Centros que fue aprobado por la Comisión, fue enviado a todos los directores para su última revisión y sugerencias. Dado que no se recibieron observaciones, se dio inicio al proceso de consulta a los Ministerios de Economía, Trabajo y Educación. En todos los casos fue enviado al Ministro con copia al representante en la Comisión. Se solicita a los representantes de los ministerios apoyar la agilización de dicho proceso de consulta.
5. Se acuerda que la realización de la próxima sesión extraordinaria, inicialmente programada para el martes 20 de julio, queda supeditada a la necesidad de aprobar el presupuesto 2011, cuestión que será informada por la secretaria ejecutiva en función de los plazos que sean informados por la Dirección de Presupuesto al Ministerio del Trabajo.
6. En la carpeta entregada a los directores se encuentra el Informe Técnico que fue entregado al Ministerio del Trabajo en cumplimiento al Convenio de Desempeño 2010, el primer Informe de Ejecución Presupuestaria a Junio de 2010, también asociado al Convenio de Desempeño y un primer Informe de Ejecución Presupuestaria Global a Junio de 2010.

Habiendo terminado la discusión de temas de la tabla y habiéndose adoptado los acuerdos antes señalados, se da término a la decimo segunda sesión ordinaria de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Doy fe, Ximena Concha Bañados.

Suscriben la presente acta, en señal de aceptación:



ARTURO LYON PAROT



ANDRES OVALLE LETELIER

BERNARDO ECHEVERRÍA VIAL

ROBERTO MORALES FARIÁS

ROBERTO GODOY FUENTES

VÍCTOR ULLOA ZAMBRANO

ALEJANDRA VILLARZÚ GALLO



XIMENA CONCHA BAÑADOS
Secretaria Ejecutiva
Ministro de Fe

Catálogo de UCL - Casos Especiales
06 de Julio de 2010

Código	Unidad de Competencia Laboral	N°
SCSR 005	Iniciar y cerrar transmisión de la radio	1
SIPSPA 003	Elaborar productos de panadería	2
SASHI 002	Realizar la aplicación de hormonas	3
SASHI 003	Polinizar con abejorros	4
SASHI 008	Ingresar frutos a la línea de proceso	5
SASCD 001	Deshidratar ciruelas en hornos	6
SASS 025	Despanojar	7
SASS 028	Controlar calidad de labores de hibridación	8
SASS 009	Operar desgranadora	9
SASS 022	Realizar análisis de germinación de semillas	10
SASS 030	Realizar labores de conducción de cultivo	11
SASS 033	Cosechar frutos manualmente	12
SASS 017	Centrifugar semillas	13