



ACTA

CUADRAGÉSIMA TERCERA SESIÓN EXTRAORDINARIA COMISIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

4 DE AGOSTO DE 2022

En Santiago, a 4 de agosto de 2022, a las 15:00 horas, ante su Secretaria Ejecutiva y ministra de fe, Sra. Ximena Rivillo Oróstica, se celebró la cuadragésima tercera sesión extraordinaria de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, cuyas partes principales se reducen a continuación:

PARTICIPANTES

Concurrieron a esta cuadragésima tercera sesión extraordinaria las siguientes personas: en representación de las Organizaciones de Empleadores, Sr. Ricardo Mewes Schnaidt – quien la presidió –, Sr. Darío Ovalle Irrázaval y Sr. Héctor Sandoval Gallegos; en representación de las Organizaciones de Trabajadores, Sr. Juan Moreno Gamboa y Sr. Luis Alberto Díaz Zavala; en representación del Ministro de Economía, Fomento y Turismo, Sra. Javiera Ibacache Jara; en representación del Ministro de Educación, Sra. Miski Peralta Rojas; y en representación de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, Sr. Rodrigo Valdivia Lefort.

No asistió a esta sesión el señor Guillermo Salinas Vargas, quien justificó su inasistencia con la debida anticipación.

Actuó como secretaria de actas la Fiscal de ChileValora, doña Hortensia Cereceda Pinto, y asistió como invitada la Subdirectora, Sra. Roselia Jelly González Munizaga.

TABLA

Propuesta de Modificación de la Ley N° 20.267

DISCUSIÓN Y ACUERDOS

La secretaria ejecutiva explica que esta sesión extraordinaria ha sido convocada para presentar el estado de situación de la propuesta de modificación de la Ley N° 20.267, aprobada por el directorio en su oportunidad, y definir las próximas acciones para lograr que las nuevas autoridades ministeriales concreten su presentación al Congreso Nacional.

Para estos efectos, se le da la palabra a la Fiscal de ChileValora, Sra. Hortensia Cereceda Pinto, quien explica que, el 25 de junio de 2008, luego de 4 años de tramitación en el Congreso Nacional, se publica en el Diario Oficial la Ley N°20.267, que crea el Sistema

Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Desde los inicios, se detectó que existen deficiencias en el diseño legal otorgado a la institución. En algunos casos se trata de problemas estructurales, que impiden un buen funcionamiento del Sistema. En otros, problemas de coherencia y vacíos normativos en algunas materias que no han sido reguladas o lo han sido insuficientemente. Y, por último, se trata de limitaciones e inhabilidades que han desincentivado la participación de actores relevantes.

Haciéndose cargo de estas dificultades, ChileValora ha enviado a lo largo de su historia y a distintas autoridades ministeriales, una serie de propuestas de modificación legal, que han sido previamente aprobadas por los sucesivos directorios de esta institución.

De este modo, luego de dos reuniones con el Contralor General de la República y de la contratación de un informe en derecho externo al abogado Luis Cordero, el 11 de julio del año 2011, se envía una primera propuesta de modificación legal a la Ministra del Trabajo de la época, Sra. Evelyn Matthei. El directorio había aprobado incluir en ella 4 temas principales:

1. Aclarar la naturaleza Jurídica de ChileValora como servicio público, ya que la ley no lo dijo expresamente.
2. Modificar la estructura de financiamiento de ChileValora, pasando a ser 100% financiado con recursos públicos (actualmente debe generar el 51% de su presupuesto anual como ingresos propios).
3. Eliminar la inhabilidad entre la función de evaluador de competencias laborales y relator de OTEC, regulando además el Registro Público de Evaluadores.
4. Establecer una dieta por sesión para los directores.

El tema del régimen de inhabilidades de los centros, para permitirles evaluar y certificar a egresados de entidades relacionadas, no fue incluido en la propuesta porque el directorio de la época no logró acuerdo al respecto.

Este proyecto fue analizado internamente en el Mintrab pero no fue priorizado dentro de su agenda legislativa.

En el mes de julio del año 2013, se produce la segunda renovación parcial del directorio de ChileValora. Los nuevos directores deciden perseverar en la necesidad de modificar la Ley 20.267 y en el mes de octubre del año 2013, se envía una segunda propuesta de modificación legal al Ministro del Trabajo de la época, Sr. Juan Carlos Jobet. En esta oportunidad, **a los 4 temas originalmente aprobados por el directorio anterior, se agregan otros 3:**

1. Eliminar el régimen de inhabilidades que impide a los Centros creados por instituciones de Formación (CFT, IP y Universidades) y aquellos formados por Gremios Empresariales, evaluar y certificar a sus egresados o a los egresados de sus entidades de capacitación relacionadas.
2. Eliminar la prohibición para las OTIC de destinar más de un 15% de los fondos que administran a un solo Centro, y eliminar el límite de 5% que pueden cobrar los OTIC por intermediar certificación. El objetivo de ello era equiparar las

condiciones de intermediación, a las de la capacitación, para que el incentivo fuera el mismo.

3. Otorgar a ChileValora nuevas facultades en el marco de un sistema que promueva la formación continua, para construir planes formativos, matrices sectoriales de cualificación e instrumentos de evaluación, favoreciendo la articulación entre la certificación y la educación formal.



En el mes de marzo de 2014, durante la última semana de mandato del Presidente Sebastián Piñera, se ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley que modificaba el Sistema Nacional de Capacitación. Dicho proyecto incluyó casi la totalidad de las propuestas de modificación legal enviadas por ChileValora. Pero, luego del cambio de gobierno, el proyecto no tuvo movimiento en su tramitación legislativa.

También en el mes de marzo de 2014, asume el nuevo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Su programa para los primeros 100 días de gobierno, incluyó las medidas presidenciales 19 y 20, que consideraban la capacitación laboral de 300.000 mujeres y 150.000 jóvenes, medidas que luego dieron origen al Programa Más Capaz de Sence.


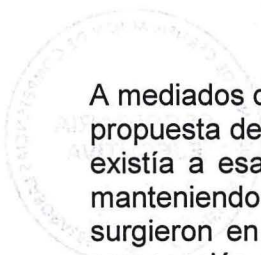
El directorio de ChileValora vislumbró una oportunidad de vincular una agenda corta de modificación de la Ley de ChileValora con la implementación de estas medidas presidenciales. De este modo, se propuso a la Ministra del Trabajo de la época, Sra. Javiera Blanco, que toda persona capacitada por las medidas presidenciales pudiera acceder a un proceso de certificación de sus competencias durante los primeros meses de desempeño laboral, para lo cual era necesario emprender una agenda corta de modificación de la ley de ChileValora que permitiera ampliar la cobertura sectorial y territorial de la certificación y bajar el costo de la certificación. Dicha agenda corta incluyó 3 temas:

1. Eliminar el régimen de inhabilidades de los Centros, tanto para Universidades, IP, CFT y asociaciones gremiales, pero también permitiendo a los OTEC del Registro Especial de Sence (sin fines de lucro) constituirse como centros.
2. Eliminar la inhabilidad de los evaluadores con los relatores de OTEC.
3. Modificar la estructura de financiamiento de ChileValora para obtener el 100% de sus recursos por ley de presupuestos.

Atendido que en esa época el Ministerio del Trabajo se encontraba adelantando en el Congreso Nacional, la tramitación de la reforma laboral, nuevamente la propuesta de ChileValora no fue priorizada dentro de su agenda legislativa.

En el mes de noviembre del 2015, el directorio se reúne con la Ministra del Trabajo de la época, Sra. Ximena Rincón y con el Subsecretario Francisco Díaz y le solicitan retomar las propuestas de modificación legal enviadas por ChileValora. Las autoridades ministeriales se comprometen a considerarlo una vez concluida la tramitación de la reforma laboral, cosa que sucedió a fines del año 2016. En el intertanto, se envió la propuesta de modificación al equipo de asesores del gabinete.

Luego vino un cambio de gabinete. La nueva Ministra del Trabajo, Sra. Alejandra Krauss, en sesión de directorio de marzo de 2017, solicitó que se le enviara la propuesta para su estudio y análisis, lo cual se hizo, pero la agenda electoral de ese año nuevamente impidió que la propuesta progresara.



A mediados del 2019, el directorio mandata al secretario ejecutivo de la época a retomar la propuesta de modificación legal. Para ello, el directorio realizó un nuevo análisis de lo que existía a esa fecha, destinando varias sesiones a ello, y decidió mejorar la propuesta, manteniendo los temas que habían sido históricamente considerados y sumando otros que surgieron en el contexto del mandato entregado a ChileValora de hacerse cargo de la prospección del mercado laboral.

La nueva propuesta fue presentada al Ministro Nicolás Monckeberg en diciembre del año 2019, no teniendo movimiento el 2020 debido a la pandemia. Luego fue presentada a su sucesor, Patricio Melero, en marzo del año 2021. Este último la aprobó e instruyó que comenzara su tramitación, para lo cual el anteproyecto fue enviado a su revisión dentro del poder Ejecutivo.

Continúa la Fiscal presenta un resumen del contenido del proyecto de modificación legal que fue aprobado por el directorio y sometido a revisión en el Ejecutivo:

1) Nuevas facultades:

- Ampliar las facultades de ChileValora en materia de elaboración de planes formativos y construcción de rutas formativo laborales (actualmente se hace por un convenio con SENCE).
- Agregar facultad de suscribir convenios de homologación con otros países para el reconocimiento de certificaciones otorgadas en el extranjero.

2) Estructura de financiamiento:

- Modificación legal para que ChileValora cuente con 100% de financiamiento público y reciba los recursos por ley de presupuestos y no por transferencia.

3) Aportes de los sectores productivos para el levantamiento de perfiles:

- Otorgar a ChileValora la facultad de eximir excepcionalmente del pago, a algunos sectores productivos, especialmente los que representan a las pymes, en las condiciones que defina el reglamento de Organismos Sectoriales.

4) Régimen general de evaluadores:

- Incorporar atribuciones legales para definir el período de vigencia de la habilitación del evaluador, facultades de supervisión, seguimiento y sanción además de un Registro Público de Evaluadores.
- Eliminar inhabilidad entre evaluador y relator, pero estableciendo prohibición de evaluar a la misma persona que se capacitó.

5) Fortalecimiento de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales:

- Eliminar su condición de transitorios.
- Permitir financiamiento público a su funcionamiento.
- Ampliar sus facultades para que no se limiten al levantamiento de perfiles ocupacionales, sino que puedan proveer información sobre los requerimientos de capital humano del sector productivo al que representan,

así como definir los requerimientos para la capacitación, formación y certificación de cada perfil ocupacional.



6) Naturaleza Jurídica:

- Aclarar que ChileValora es un servicio público, conformado por un órgano colegiado y una secretaría ejecutiva.

7) Sanciones a los Centros:

- Agregar la multa como sanción, la que, dependiendo de la gravedad de los hechos, podrá ir entre 1 y 100 UTM.
- La sanción de suspensión podrá aplicarse por un periodo de tiempo que irá entre 1 mes y 1 año.

8) Registro de Certificaciones Otorgadas:

- El registro incorporará a todas aquellas personas certificadas en sus competencias laborales de aquellos países con los que ChileValora cuente con acuerdos de homologación.

9) Plazo de acreditación:

- La acreditación podrá otorgarse por un plazo que irá entre 1 y 4 años, en las condiciones establecidas en el reglamento.

10) Financiamiento vía Franquicia Tributaria:

- Equiparar la regulación de la franquicia tributaria para certificación y capacitación, estableciendo los mismos tramos (ya validado con SENCE).

11) Incentivos OTIC para promover la Certificación

- Equiparar la regulación aplicable a los OTIC para intermediar certificación y capacitación (ya validado con SENCE).

Desde el mes de abril hasta octubre de 2021, el proyecto fue revisado por 14 personas de 7 instituciones (Segpres, Minecon, Mineduc, Mintrab, Sence, Hacienda, Dipres). El 16 de noviembre se envió desde ChileValora un consolidado con todas las observaciones respondidas y, cuando correspondía, los cambios incorporados. También se incluyó una estimación del efecto presupuestario, con dos escenarios: uno en el que el proyecto no tenía impacto presupuestario alguno y otro en el que suponía una expansión moderada sólo para el primer año.

El 24 de noviembre se realizó por Teams una reunión multisectorial, con representantes de todas las instituciones revisoras, cuyo objetivo fue presentar un resumen de las observaciones y solucionar dudas. Se solicitó que cada institución revisara la versión consolidada enviada y, en caso que persistieran algunas dudas o nuevas observaciones, se le hicieran llegar a Segpres, quien centralizó la información y la derivó a ChileValora. Las últimas observaciones recibidas fueron de DIPRES, en el mes de diciembre de 2021.

Continúa la Fiscal relatando las principales observaciones recibidas por cada tema:



1.- Nuevas Facultades para ChileValora

A.- Homologación

El proyecto propone facultar a ChileValora para el reconocimiento de certificaciones otorgadas en países con los cuales exista convenio.

- Se consultó cuántas son las certificaciones que no se han podido reconocer por falta de norma. Se respondió que, si bien se podría hacer una estimación en base a los datos de la población migrante, el foco no es el número sino la necesidad de cumplir con compromisos internacionales (Declaración de Lima 2019; Declaración de Santiago 2020) y con estándares internacionales impuestos por la globalización (la homologación ya existe en la Unión Europea).
- Se preguntó cuál es la carga presupuestaria de incorporar esta facultad o de mantener el registro público. Se explicó que no significa aumento presupuestario pues no se trata de realizar nuevos procesos de evaluación, sino de reconocer las certificaciones existentes. Se haría con las capacidades y recursos ya disponibles.

B.- Facultades relacionadas con la articulación

El proyecto incorpora a la ley los conceptos de perfil ocupacional, plan formativo y ruta formativo laboral; y se agrega a las funciones de ChileValora la construcción de planes y elaboración de rutas.

- Se consultó si ya existen las capacidades para asumir esta facultad. Se respondió que así es, pues ya se está cumpliendo en base a un convenio de colaboración suscrito con Sence el año 2013 y en plena coordinación con Mineduc.
- A solicitud de Mineduc se agregó en todos los conceptos, el alineamiento con el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional (MCTP).

2.- Estructura Presupuestaria (observaciones de Segpres, Dipres y Hacienda)

Se propone que ChileValora cuente con 100% de financiamiento público y reciba los recursos por ley de presupuestos y no por transferencia

- Se consulta por la razón por la cual se está eliminado la transferencia como forma de recibir los recursos. Se explica que es debido a la oportunidad de la transferencia, que ha implicado que los recursos se reciben durante el segundo semestre de cada año, afectando el cumplimiento del plan de trabajo y traspasando la ejecución presupuestaria al año siguiente.
- ¿Qué pasará con los otros recursos recibidos? Se aclara que formarán parte del presupuesto del servicio, pero en la proporción que representan, que no supera el 7% del presupuesto anual.

Respecto de los aportes de los sectores productivos, el PDL proponía facultar a ChileValora para eximir del pago a los sectores con menos recursos.

- Se formularon múltiples preguntas: ¿Quién toma la decisión de eximir del pago a los sectores de menos recursos? ¿En base a qué criterios? ¿Cómo se define que un sector es "de menos recursos"? Ante las dudas y considerando que estos ingresos representan sólo un 0,3% del presupuesto institucional, se decide cambiar la propuesta, eliminando la obligatoriedad de aporte para todos los sectores.

3.- Fortalecimiento de los OSCL

El proyecto propone eliminar la condición de transitorios de estos organismos, agregar a sus funciones la de aportar información del mercado del trabajo, y la posibilidad de acceder a apoyo presupuestario para su funcionamiento.

- ¿Por qué se les quiere convertir en permanentes? Porque se les está agregando una nueva facultad que es de carácter permanente y que permitirá tener una visión de distintos representantes de un sector productivo en torno a la implementación de políticas públicas asociadas al MCTP y a la prospección del mercado del trabajo.
- ¿Cuánto cuesta esta propuesta? ¿Es “costo eficiente”? No tiene costo adicional, se trata de los mismos recursos ya asignados para el desarrollo de los proyectos de competencias laborales.
- Mineduc solicita que, en la facultad de proporcionar información del mercado del trabajo, se agregue que esto debe estar alineado con el MCTP. Se agregó.
- El último comentario de DIPRES es que no les parece recomendable insistir en otorgar apoyo presupuestario a los OSCL.

4.- Franquicia Tributaria

Las condiciones de uso de la franquicia para certificación, se igualan a las de capacitación, a objeto de mejorar los incentivos que permitan que una persona/empresa decida entre capacitación y/o certificación en igualdad de condiciones

- ¿Lo conversaron con SENCE? Alineamiento con SENCE se ha establecido. Se está a la espera de que el PDL que modifica el Estatuto de Capacitación sea aprobado.
- Preocupación de Dipres “requiere información para evaluar el impacto en ingresos de dicha franquicia, incluyendo una estimación de aumento en certificaciones producto del PL.” Se responde que son los mismos recursos que actualmente se utilizan para capacitación, que se distribuirán más equitativamente entre ésta y la certificación. Se explica que, entre los años 2013 (inicio de uso de la franquicia tributaria para certificación) y 2020, el uso de la misma ha tenido un costo de 3.300 millones de pesos (aproximadamente), de los cuales el 64% es imputable y el 36% costo empresa. A través de estos recursos, cerca de 17.800 personas, en los 8 años, se ha certificado, equivalente a cerca del 20% del total de certificados durante esos mismos años. Se espera que ese porcentaje aumente, al menos al 25% del total de certificaciones que se realizan.

DIPRES insistió en que, no obstante estar de acuerdo con la propuesta, requiere un mayor análisis del impacto que generará.

5.- Régimen de evaluadores (Hacienda, Dipres)

El proyecto proponía facultar a ChileValora para supervisar, sancionar, revocar la habilitación y llevar un registro público de evaluadores. Además, se elimina la inhabilidad entre evaluador y relator OTEC, pero estableciendo que no se puede evaluar a la misma persona que se haya capacitado.

- Ante la consulta de si se tienen las capacidades para asumir las nuevas funciones, se determinó que esta parte implicaría mayores recursos, por lo que se decidió sacarlo del proyecto. Se seguirá gestionando a los evaluadores como parte de las



facultades que tiene ChileValora respecto de los Centros de Evaluación y Certificación.

- En el punto que sí se insiste, es en eliminar la inhabilidad entre relator y evaluador de competencias, porque ello restringe fuertemente la oferta de personas especializadas y con experiencia que puedan cumplir la función. Las observaciones recibidas en este punto apuntan a que el conflicto de interés de todos modos es posible.

6.- Modificación del régimen de sanciones

El problema actual es que no existe margen que permita aplicar sanciones en función de la gravedad del incumplimiento. La ley definió dos sanciones aplicables a todo tipo de incumplimiento (amonestación y cancelación) y una sanción que sólo se aplica en caso de incumplimiento de los criterios de evaluación, que tampoco permite graduación (suspensión).

La propuesta incorporaba las multas y establecía un rango para la aplicación de la sanción de suspensión. Pero tanto Hacienda como Segpres y Dipres, solicitaron que la norma sea más específica y se señale, en detalle, cuánto será el monto de multa a aplicar, para cada tipo de incumplimiento.

El funcionamiento de los Centros y el tipo de entidades que se acreditan como tales, hace imposible tipificar con ese nivel de detalle. Para ChileValora, basta con tener criterios generales que permitan la graduación de las sanciones ya existentes, más que agregar un tipo de sanción nuevo.

Por eso, se optó por declinar la propuesta de agregar las multas y por establecer criterios para la determinación de las sanciones específicas en cada caso: la naturaleza y gravedad de la infracción; el beneficio económico obtenido con motivo de ésta; la intencionalidad y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma; la conducta anterior del infractor; y la concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes.

7.- Naturaleza Jurídica

El proyecto incluía disposiciones que pretendían aclarar que ChileValora es un servicio público, que el jefe del servicio es el secretario ejecutivo y que el órgano colegiado (directorío) es distinto a "la Comisión" como institución. Se trataba de formalizar a nivel legal las certezas jurídicas que ya existen gracias a la jurisprudencia administrativa.

No obstante, por las características particulares que tiene ChileValora, que difiere de la estructura tradicional de la mayoría de los servicios públicos, estas propuestas generaron mucha confusión y dudas en las distintas instancias de revisión. El riesgo es que la confusión se genere también en la tramitación parlamentaria, dilatando la tramitación o generando espacio para introducir indicaciones que podrían afectar la institucionalidad ya instalada.


Por lo tanto, se aceptó uno de los comentarios realizados por DIPRES en el sentido que estos temas ya están zanjados por Contraloría General de la República y se decidió sacarlo del proyecto.


Concluye la presentación de la Fiscal.


Los directores solicitan que se envíe todo el material de respaldo de la presentación, para que pueda ser revisado y continuar el análisis del tema en la sesión correspondiente al mes de agosto.

Habiéndose tratado el único tema en tabla, se da término a la cuadragésima tercera sesión extraordinaria de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Doy fe.

Suscriben la presente acta, en señal de aceptación:


RICARDO MEWES SCHNAIDT


JUAN MORENO GAMBOA


DARÍO OVALLE IRARRÁZAVAL


LUIS DÍAZ ZAVALA


HÉCTOR SANDOVAL GALLEGOS


RODRIGO VALDIVIA LEFORT


MISKI PERALTA ROJAS


JAVIERA IBACACHE JARA


SECRETARÍA EJECUTIVA
XIMENA RIVILLO ORÓSTICA
Secretaría Ejecutiva
Ministra de Fe

COMISION NACIONAL DE CERTIFICACION DE COMPETENCIAS LABORALES

