
políticas sociales

Certificación por competencias
como parte del sistema de protección
social: la experiencia de países
desarrollados y lineamientos para
América Latina

Mariana Schkolnik
Consuelo Araos
Felipe Machado



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, diciembre del 2005

Este documento fue preparado por Mariana Schkolnik, Experta de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por Consuelo Araos y Felipe Machado

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322820-1

LC/L.2438-P

Nº de venta: S.05.II.G.184

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Antecedentes	7
A. Organización de la producción y gestión de recursos humanos	7
B. La redefinición del saber-hacer como competencia laboral	9
C. Cambios en el mercado de trabajo en América Latina.....	10
D. Nuevo paradigma de protección social para el mundo del trabajo.....	12
I. Fundamentos de la capacitación y certificación de competencias como parte de un sistema de protección social	15
A. El concepto de certificación de competencias	16
B. Ámbitos de la certificación de competencias	23
C. Consideraciones finales	25
II. Experiencias internacionales	27
A. Países en desarrollo.....	27
B. Países desarrollados	44
C. Paradigmas diferenciados entre países desarrollados y en vías de desarrollo	53
III. Propuestas para América Latina	63
A. Modelo general de sistemas de capacitación y certificación por competencias.	63
B. Premisas para la instalación exitosa.....	67
C. Propuestas específicas.....	71
D. Consideraciones finales	74

Bibliografía	75
Números publicados Serie Políticas Sociales	79

Índice de esquemas

Esquema 1	Funcionamiento general del sistema de competencias generales	65
Esquema 2	Nivel operativo del sistema de competencias laborales: ciclo continuo de certificación y capacitación	68

Resumen

La propuesta que se presenta en este texto es la de construir sistemas de certificación de competencias en América Latina, que permitan incentivar el incremento de la empleabilidad y productividad de los trabajadores.

Ha ocurrido un importante cambio de paradigma en el mundo del trabajo, se enfrenta una mayor inestabilidad y rotación laboral que requiere de una mayor adaptabilidad del trabajador, polivalencia y aptitudes para aprender haciendo. Se pasa del paradigma del cumplimiento de tareas específicas, al cumplimiento de estándares de competencias generales de alto nivel.

Estos sistemas de formación profesional en los países desarrollados son la resultante, en la mayor parte de los casos, de un consenso social tripartito surgido entre trabajadores, empresarios y Estado, y forman parte de un acuerdo social.

La certificación de competencias es un proceso permanente de aprendizaje a lo largo de la vida y herramienta integral de mejoramiento del capital humano, de fortalecimiento de la capacidad de los trabajadores cesantes para encontrar trabajo, y de reducción de los tiempos de cesantía a partir de procesos permanentes de actualización de la capacitación laboral o conocimientos técnicos de los trabajadores cesantes y/o del reconocimiento de las habilidades que han desarrollado en el pasado. Adicionalmente, constituye un mecanismo de incremento de la movilidad laboral en general, dada la portabilidad de la certificación de sus capacidades técnicas y laborales. Este proceso puede significar además, la oportunidad de formalizar la situación de los trabajadores informales apoyando sus posibilidades de acceso a mejores empleos o alternativamente el incremento de la productividad de las empresas informales en su conjunto. Finalmente, propende a mejorar la información y transparencia entre oferta y demanda de trabajo.

La propuesta de Sistema de Certificación de Competencias incorpora además de un modelo general y sus componentes funcionales, así como el papel de los actores, y propuestas de implementación para los grupos de trabajadores manuales que son los que más requieren incorporarse al sistema.

Antecedentes

A. Organización de la producción y gestión de recursos humanos

Desde los inicios del progreso industrial hasta las últimas dos décadas, los esfuerzos para optimizar la operación de las unidades productivas habían estado centrados en bajar los costos de producción y en aumentar la cantidad producida para generar ventajas competitivas en términos de precio del producto o servicio ofrecido. No obstante, con la rápida propagación de las innovaciones tecnológicas se ha requerido de mejoras en las prácticas organizativas e innovaciones tecnológicas, y los parámetros de competitividad han cambiado hacia una mayor exigencia en términos de calidad de los productos y servicios, mejor atención al cliente y sus necesidades, pero sin descuidar el precio. Se ha producido, especialmente, en los países con mayor desarrollo económico, una “inflexión hacia la simultaneidad de calidad y bajo costo” (Mertens, L., 1996:4).

América Latina, sin embargo, aún no está totalmente inserta en esta etapa de propagación de nuevas tecnologías en el ámbito de la producción, ni son aún difundidos los procesos de desarrollo organizacional, puesto que la mayor parte de las empresas no ha entrado en esta etapa de modernidad, sin embargo, en las empresas multinacionales, en las grandes empresas y en aquellas dirigidas hacia el mercado externo se ha debido realizar una reorganización de la producción en la búsqueda de una mayor competitividad.

En esta nueva realidad productiva deben redefinirse los mecanismos de gestión de recursos humanos, lo que influye en las

condiciones operativas del mercado de trabajo. Para ello, se revisarán tres aspectos: 1. la especificación económica del valor de trabajo como *recurso humano*; 2. la recuperación actual del trabajo como *saber hacer*; 3. la redefinición del saber hacer desde el enfoque de las *competencias laborales*.

En las últimas décadas, en el ámbito de la esfera productiva, el conjunto de cambios y transformaciones mencionadas anteriormente ejercen una fuerte presión sobre las economías nacionales y las unidades de producción para que se adecúen a las nuevas escalas temporal y espacial:

“La globalización ayuda a la empresa a tener acceso a los adelantos técnicos y organizativos, su aplicación le permite, en el mejor de los casos, no perder el tren de la dinámica competitiva. Sin embargo, difícilmente le creará una ventaja, puesto que es la *diferencia* que le permite sobrevivir y desarrollarse como sistema “ (Mertens, L., 1996:4).

Ergo, surge una pregunta fundamental: “Cómo pueden *diferenciarse* las empresas en un mercado tendiente a globalizarse y que facilita la difusión rápida y masiva de mejores prácticas organizativas e innovaciones tecnológicas?” (Mertens, L., 1996:4).

En otras palabras, se asiste a una exigencia generalizada de ‘hacer visible’, en términos de información económicamente relevante, determinadas dimensiones referidas al trabajo y los recursos humanos sobre las cuales se vuelve cada vez más necesario *comunicar*. Si una empresa latinoamericana de exportación frutícola quiere establecer algún vínculo comercial con una cadena de supermercados extranjera, requiere ante todo acoger los estándares actuales de confianza económica, bajo los cuales debe asegurar a la contraparte que los trabajadores que manipularon la fruta -desde los recolectores hasta los empaquetadores- estaban adecuadamente *calificados* para ello. Y el punto es que tal calificación tiene que aparecer oficial y confiablemente *certificada* bajo estándares internacionalmente construidos y validados sobre la base de códigos que resulten significativos para ambas partes.

Este fenómeno se da al interior de una tendencia histórica bajo la cual el *tiempo social* se va autonomizando, en términos relativos, respecto del *tiempo natural*. De hecho, una vez que la informática se ha extendido a escalas mundiales, la posibilidad de una comunicación económica *continua* (sin interrupción) y en *tiempo real* (inmediata) ha ido adquiriendo realidad creciente. Esto obliga a la economía a generar mecanismos propios para asegurar una adecuada gestión de recursos humanos, que no cause problemas o trabas a la adaptación permanente de la estructura empresarial a los cambios rápidos que exige la mantención de ventajas competitivas en el contexto global.

Adicionalmente, este proceso implica que el sector empresarial desconfía crecientemente de los certificados otorgados por el sistema educativo tradicional y se comienzan a crear sistemas paralelos de formación, capacitación y certificación para el trabajo desde una lógica orientada por las nuevas necesidades económicas.

En términos de la valoración netamente económica del trabajo, lo anterior se expresa en la búsqueda por crear *señales* sobre determinadas dimensiones de la fuerza laboral que, al permanecer ‘invisibles’, generan importantes distorsiones entre la oferta y demanda del mercado de trabajo, elevando los costos de la gestión de recursos humanos (Spence, 2001). Fundamentalmente, la necesidad de una verificación permanente de la capacidad adaptativa de la empresa a las fluctuaciones financieras y del entorno, supone generar información confiable y actualizada acerca de las *competencias efectivas* de los recursos humanos actuales, de acuerdo a los estándares esperados para cada momento. Correlativamente, se buscan mecanismos que permitan asegurar que se puede, por un lado, contar de antemano con la presencia de tales competencias en la mayor parte de los recursos humanos y, por el otro, con la posibilidad de desarrollarlas eficientemente en el caso de que haga falta:

El hecho que la empresa como sistema se vuelve más compleja obliga a sus integrantes a la selección. Se exige un comportamiento más selectivo y mayor adaptabilidad en los sistemas personales. Esta mayor adaptabilidad se traduce en un requisito de una *capacidad de aprender*, que es una competencia que se debe poder utilizar ocasionalmente de manera intensa y que por ello debe estar disponible de manera permanente (Luhmann, Schorr, 1993).

La complejidad y la apertura del sistema de tareas que el trabajador tiene que realizar para cumplir con sus nuevas funciones, hacen menos controlables y predecibles las acciones de los operarios en todos sus detalles. Ante las funciones a cumplir crece la contingencia, es decir, la posibilidad de poder llegar al objetivo por más de una sola vía de realización de tareas, y también, por la posibilidad de fallo (Luhmann, 1991). Surge la necesidad de empezar por la competencia antes de pasar a describir la tarea, e incluso dejar un rango abierto de posibles caminos para llegar a la competencia deseada la competencia puede ayudar a reconstruir los límites de las funciones, “constituyéndose en el nuevo eje de los recursos humanos” (Mertens, L., 1996: 14 y ss).

B. La redefinición del saber- hacer como competencia laboral

El surgimiento del *Paradigma de las Competencias* al interior de las teorías e investigaciones sobre desarrollo y gestión de recursos humanos, puede ser observado entonces como una respuesta firmemente relacionada al conjunto de transformaciones ligadas a la globalización y al cambio tecnológico.

Básicamente, el concepto de competencia –especialmente desde sus definiciones funcional y constructivista–¹ busca responder al problema antes mencionado de que los objetivos múltiples y cambiantes de la productividad se proyectan necesariamente en la exigencia de multiplicidad de las tareas de los trabajadores, aunque dentro de ciertos límites (Mertens, L., 1996: 15). Bajo este nuevo paradigma, la competencia se constituye en el punto inicial, en el eje que contiene la posibilidad de incluir el conjunto de soluciones posibles a un mismo “problema” laboral, las cuales son alternativas y relativamente transferibles entre sí.² En este sentido, el trabajador deja de ser observado como una “máquina” que realiza tareas y procesos programados con resultados predeterminados, y más bien es observado como un *sistema personal* complejo, y con una mayor contingencia tanto en referencia a los procesos como a las soluciones posibles para los problemas productivos propios de su función.

La complejidad y la apertura del sistema de tareas que el trabajador tiene que realizar para cumplir con sus nuevas funciones, hacen menos controlables y predecibles las operaciones de los operarios en todos sus detalles. Ante las funciones a cumplir crece la contingencia, es decir, la posibilidad de poder llegar al objetivo por más de una sola vía de realización de tareas (Luhmann, 1991).

Esta tendencia de apertura y complejidad de las funciones, además de la necesidad de ir construyendo nuevos límites a las mismas, hace que la tarea ya no sea sinónimo de competencia como lo fue en el modelo taylorista, sino que surge la necesidad de empezar por la competencia antes de pasar a describir la tarea, e incluso dejar un rango abierto de posibles caminos para llegar a la competencia deseada (Mertens, L., 1996:16).

Se trata entonces de un movimiento que, dados los cambios organizacionales y tecnológicos, va abandonado crecientemente las descripciones clásicas de los puestos de trabajo y avanzando hacia la centralidad de la capacidad de movilizar y desarrollar *posibilidades* por parte del individuo en situaciones de trabajo concretas y evolutivas (Reis, 1994: 62).

Es por esto, que en la definición de las competencias y de los estándares basados en ellas, a diferencia del enfoque fordista, no sólo se incluye el nivel de las competencias *técnicas* o específicas de

¹ De acuerdo a la OIT, existen tres modelos de análisis basado en competencias: (a) *Conductista*: (EE.UU.) estudia los factores y características individuales que permiten a un trabajador un desempeño superior. (b) *Funcionalista*: (UK) busca detectar los elementos y funciones esenciales en las que el trabajador debe comprobar su capacidad de desempeño que contribuyen significativamente al logro del resultado deseado. (c) *Constructivista*: (Australia y Francia) procura resolver las disfuncionalidades y problemas de la organización por medio de la capacitación y la organización de la producción para lograr sus objetivos. Busca cuál es el desempeño que debe mostrar el trabajador para resolver las disfunciones. (Vargas, F., 2001).

² El problema de la transferibilidad de las competencias en el contexto de la formación de bloques económicos y los acuerdos de libre comercio ha sido clave como detonador de la generalización de este enfoque: “La integración de la Unión Europea trajo consigo el rasgo distintivo de la formación profesional, que la caracteriza en estos primeros años del siglo XXI: competencias polivalentes, transferibles, certificadas y, en consecuencia, reconocidas entre los países integrantes de la UE.”, en: (Thierry, D., 2004).

la ocupación laboral, las cuales son sin duda muy relevantes, sino que se pone un particular énfasis en las competencias *básicas* y las *genéricas* o transversales:

Se entiende por “competencia” el conjunto integrado de conocimientos, saberes, habilidades, destrezas, actitudes y comportamientos que las personas ponen en juego para desempeñarse eficazmente en distintas organizaciones y contextos laborales. Existen competencias básicas, transversales o genéricas y específicas o técnicas, siendo una combinación de ellas, las requeridas en los perfiles ocupacionales del mercado de trabajo. La forma y grado de intensidad de dicha combinación dependerá del tipo de ocupaciones que se trate (M. Schkolnik, 2002: 13).

La relevancia que este enfoque le otorga a las competencias de tipo general y básica tiene importantes repercusiones en términos de las demandas que actualmente tiene el sector productivo respecto de la fuerza de trabajo. Existen numerosas alternativas de clasificación analítica de entre los tipos de competencia, pero todas concuerdan en el mismo punto: en el desempeño efectivo del trabajador concurren integradamente diferentes dimensiones del saber hacer, las cuales no pueden considerarse aisladamente sino de forma complementaria. De hecho, la importancia que actualmente se le otorga a la adaptabilidad, flexibilidad, interdependencia y autonomía en el cumplimiento de las funciones laborales, especialmente en el ámbito de los servicios, ha llevado a valorar las competencias de tipo genérico y basal de forma equivalente, y en ocasiones superior, a las de tipo específico, lo cual sin duda repercute enormemente en los criterios de selección ocupacional y, correlativamente, en los sistemas de formación para el trabajo.

C. Cambios en el mercado de trabajo en América Latina

El informe de CEPAL (2004) consigna un incremento de la tasa de desempleo en América Latina, así como de la informalidad, en conjunto con un creciente proceso de precarización de los empleos formales en la última década.

Estos fenómenos que responden a circunstancias económicas, tanto de carácter estructural, como cíclico pueden desagregarse en dos etapas:

En primer lugar, la existencia del empleo informal vinculada a la marginación de una parte de la población que no puede ser absorbida por el sector formal debido al lento crecimiento de las economías, caracterizó a América Latina desde el surgimiento del modelo industrializador de economía cerrada, por ende la persistencia del sector informal es un problema endémico que no ha podido ser eliminado ni siquiera en los períodos de bonanza.

De igual modo la existencia tanto de crisis económicas como de recesiones tiene su origen en décadas pasadas en crisis internas en general, inflacionarias, y desde los años setenta con la apertura de las economías, a causas externas, constituyendo la desocupación un factor de ajuste permanente de las empresas especialmente en los períodos de mayor rigidez en las normas de contratación y despido.

Finalmente, la reorganización de las formas de producción gracias a la revolución informática y a la globalización de las economías ha generado posibilidades reales de flexibilización de las formas de trabajo, que ha devenido normalmente en mejor calidad de vida de los trabajadores (especialmente en países desarrollados) y en las economías en desarrollo en la mayor parte de los casos en mayor precariedad.

1. Persistencia del sector informal y el desempleo

Por consiguiente, entre los fenómenos ligados al mercado del trabajo que pueden distinguirse en América Latina se tiene en primer lugar la mantención de la heterogeneidad productiva y de las desigualdades que se plasman en la persistencia de un sector productivo informal de baja productividad y bajas remuneraciones, sector donde en general trabajan personas de muy baja calificación. Esta persistencia refleja por una parte, la incapacidad de la economía moderna de absorber al conjunto de los

trabajadores aún en períodos de expansión económica, pero por otra parte, también puede *revelar que existe un segmento de los trabajadores que no cuenta con las habilidades generales y específicas* para incorporarse más productivamente al mundo del trabajo. Otro elemento que puede incidir en la persistencia de este sector y que ha sido poco estudiado, es que muchas mujeres o jóvenes sólo logren compatibilizar sus tareas domésticas en este tipo de ocupaciones informales, dada la rigidez en la forma de contratación en la mayor parte de las empresas; extensos horarios y jornadas inflexibles. En el caso de los jóvenes, se percibe que habría una cierta tendencia a preferir trabajar en emprendimientos propios que como asalariados.

En general la perspectiva más generalizada con la cual se analiza la situación y conformación de este sector se vincula a la escasa demanda de trabajadores desde las empresas formales, sin embargo las características propias de los trabajadores (su baja calificación o nivel educacional) también puede ser un factor estructuralmente determinante de su existencia, en cuyo caso los sistemas de capacitación y formación profesional tendrán un impacto positivo.

Otro de los fenómenos que muestra persistencia en América Latina, es la alta tasa de desempleo, especialmente de algunos grupos como el de los jóvenes o los segmentos más pobres de la población, situación que se mantiene a lo largo de las décadas, y que se agrava en condiciones de crisis económica. En estos casos, tampoco es menor el problema del bajo nivel de escolaridad, o de una escolaridad que no los prepara para el mundo del trabajo, así como la falta de experiencia o de habilidades con que cuentan estos trabajadores para asegurar una incorporación más estable al trabajo.

2. Precarización de empleos formales

La globalización y los cambios en las formas de producción resultantes de las transformaciones tecnológicas han generado nuevos fenómenos en el mercado del trabajo. Para lograr la inserción de sus economías en el mercado mundial, los gobiernos latinoamericanos han tenido que incursionar en políticas y leyes de flexibilización de las condiciones de contratación (Montero y Morris, 2002).

La desregulación del mercado de trabajo ha sido concebida como una condición necesaria para sostener y aumentar la competitividad, sobre todo la de aquellos sectores más directamente involucrados en el proceso de integración a la economía mundial. Por otra parte, la flexibilización laboral es una consecuencia del proceso de globalización, ya que la reestructuración del sistema y de los modos de organización del proceso productivo han impulsado el surgimiento de vínculos laborales heterogéneos (Ocampo y Martín, 2004).

La globalización y la necesidad de competir a nivel internacional ha impulsado procesos de racionalización en la producción y en el manejo de los recursos humanos que han reafirmado la tendencia a la de-localización de la producción, a la subcontratación y al desplazamiento de trabajadores desde contratos indefinidos a contratos de corto plazo que permitan el rápido ajuste de las empresas frente a mercados cambiantes. El rápido proceso de apertura al mercado global incrementó además la necesidad de adquirir tecnología con un uso intensivo en capital y propendió a la utilización de mano de obra cada vez más calificada, lo que se ha traducido en una menor demanda de trabajadores no calificados (tendencia que también se observa en los países desarrollados).

En el nuevo orden económico que se ha venido estructurando, *los ajustes a las contingencias y crisis del mercado recaen cada vez más en el empleo*, a causa de la menor posibilidad de utilizar instrumentos monetarios y cambiarios. La adopción de políticas de flexibilización laboral ha sido la herramienta utilizada por el mundo económico para mejorar su eficiencia productiva y capacidad de adaptación y respuesta a las crecientes demandas de la competitividad internacional. Dicha desregulación del mercado laboral ha tenido como consecuencia visible el *aumento de la precarización de los contratos de trabajo* además de una reducción de los empleos permanentes. Una parte de los trabajadores de la región ha transitado desde empleos con contrato indefinido y protección social a

contratos legales con menos garantías, contratos a plazo fijo, o por producto, empleos temporales, o vía subcontratación.³

Otro de los fenómenos que destaca en los últimos años es la creciente brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y los no calificados. El premio a la educación está generando actualmente en América Latina diferenciales en los retornos educacionales cada vez mayores entre la enseñanza media y la terciaria, en la medida en que el aparato productivo se moderniza la demanda por empleo de alto nivel educacional y calificación se hace más dinámica reduciéndose al igual que en los países desarrollados la contratación de mano de obra no calificada. A este fenómeno contribuye también el hecho de que los egresados de enseñanza media no tienen competencias laborales adecuadas a las necesidades productivas actuales, ya que no existe un sistema de formación para el trabajo en las escuelas y tampoco de capacitación técnica o de habilidades laborales una vez terminada la educación formal.

En definitiva, la *legislación laboral* sufrió diversas reformas en los noventa con miras a la flexibilización que incentivó a las empresas, en especial a las de mayor tamaño, a sustituir parte de los contratos de tiempo indefinido por formas más flexibles de contratación. Entre ellas cabe destacar la ampliación del período de prueba, el surgimiento de nuevas modalidades de subcontratación que disminuyeron la responsabilidad por la protección social y sus costos, la ampliación de la definición de despido por causa justa y la eliminación de la obligación de reintegro en caso de causa injustificada, la disminución del costo de los despidos mediante la disminución de las indemnizaciones, la reducción de los costos laborales salariales y en especial los no salariales. Estudios de la CEPAL señalan que “el costo de tomar un trabajador sin contrato por tiempo indefinido es, en promedio, un 60% inferior al de emplearlo con contrato indefinido. El contrato temporal, por su parte, resulta un 40% más barato que el contrato indefinido.” (CEPAL 2004. Pp 303)

D. Nuevo paradigma de protección social para el mundo del trabajo

La nueva organización de la producción genera una crisis en el modelo tradicional de prestaciones sociales. Ya que el sistema de previsión social o de seguro social se diseñó bajo el paradigma de empleo estable, en el lugar de la empresa, para toda la vida y con jornada completa. A la vez que se desarrollaban desde el punto de vista de la asistencia social, programas paliativos y reactivos, tales como subsidios de cesantía o programas directos de empleo a los más pobres en el mundo del trabajo.

Las exigencias de la competitividad y la globalización de la economía deben necesariamente cambiar la lógica de la protección social. Esta además de ser pasiva, en el sentido de proteger los derechos de los trabajadores a través de la legislación de todas las nuevas formas de contratación, o crear programas reactivos de empleo gubernamental frente a las crisis económicas, debe tener una lógica proactiva que potencie la “empleabilidad” de los trabajadores en un mercado cada vez con más inestabilidad.

El objetivo de mejorar la empleabilidad y productividad de los trabajadores asume como trasfondo que la protección social a la cual éste tenga acceso depende básicamente de su propio esfuerzo, competitividad y capacidad de mantenerse ocupado en el mercado del trabajo. Los nuevos modelos de organización de la producción y de contratación ya no aseguran la permanencia y la efectividad de los sistemas de protección social, modelos que fueron diseñados, incluso al momento de su privatización en algunos países, en base a una concepción tradicional del empleo. *Al riesgo del desempleo y del empleo informal, se agrega el riesgo de trabajar en el sector formal y no tener protección frente a eventos inesperados.*

³ La flexibilización “refleja una preocupación por el alto costo de los despidos, que reducían la capacidad de ajuste de las empresas. Se pretende que, ante un cambio en la demanda, se pueda efectuar un ajuste rápido de puestos y de remuneración y que, una vez amortiguado el impacto, se podrían reactivar también más rápido las economías y crear empleo suficiente para reabsorber a los afectados.” (CEPAL 2004. pp. 303).

Adicionalmente, el mercado laboral exige nuevas calificaciones y la permanente actualización de las existentes debido a los cambios tecnológicos, la reestructuración productiva y la alta competitividad. En este sentido, *las políticas de protección social deberían permitir a los trabajadores (ocupados o no) el acceso a la capacitación profesional, aumentando la empleabilidad de aquellos trabajadores en riesgo de exclusión por desempleo o falta de competencias claves*. Por lo tanto, la *capacitación por competencias* puede venir a ser un soporte importante para aquellos trabajadores desactualizados debido a la desocupación prolongada, y para aquellos que son poco calificados y corren el riesgo de que sus habilidades queden obsoletas.

Es en este contexto que empiezan a acentuarse las políticas de formación de capital-humano, como herramienta clave de inserción laboral y protección de los trabajadores en un contexto de flexibilidad y movilidad como se señala en el capítulo “*Empleo y protección social y educación: hacia un pacto de cohesión social*” (Cepal, 2004).

En este sentido, es importante tener en cuenta, como ya se ha señalado, que “las tecnologías y procesos de trabajo innovadores demandan cada vez más creatividad, iniciativa y versatilidad, y menos especialización previa”.⁴ De esto se desprende que la formación laboral tiene que *generar competencias que permitan a los trabajadores adaptarse a los cambios que se introduzcan a la producción y a las nuevas actividades que se requiere realizar. Una política que enfatice el enfoque de las competencias en la Protección Social favorece la inserción, la movilidad y probabiliza una dinámica de flexibilidad positiva en el mercado laboral*. Lo anterior se debe a que parte importante de las competencias o habilidades básicas y genéricas que se busca capacitar y certificar en los trabajadores son transversales y, por lo tanto, transferibles de una empresa a otra o de un sector productivo a otro o dicho de otro modo, son “*portables*”, incluso frente a una alta rotación de los empleos.

Si bien es cierto que la capacitación y certificación por competencias no son capaces por sí mismas de garantizar el pleno empleo o la total protección de los trabajadores, sí pueden cumplir un rol fundamental como parte de las políticas activas de protección social.

Un sistema nacional de capacitación y certificación por competencias laborales puede *generar, asegurar y aumentar la empleabilidad de los trabajadores más vulnerables* del mercado laboral, en especial de los menos calificados, evitando o acortando el periodo de desempleo mediante la promoción de estrategias preventivas y de reinserción.

⁴ CEPAL, 2004, p. 316.

I. Fundamentos de la capacitación y certificación de competencias como parte de un sistema de protección social

La protección social fue uno de los principales temas tratados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, que tuvo lugar en Copenhague en 1995, donde los países participantes asumieron el compromiso común de formular y aplicar políticas que aseguren que todos sus ciudadanos “dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, la enfermedad, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez”.⁵

Actualmente, el proceso de universalización y extensión de la protección social, tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, plantea nuevos desafíos a los distintos actores sociales, en especial a los gobiernos, al empresariado y a los propios trabajadores, con relación a cómo garantizar el amparo de los riesgos económicos y sociales en el presente contexto socioeconómico y demográfico mundial.

“La desregulación del despido y de la estabilidad en el empleo facilitaron la rápida adaptación de las empresas a las nuevas condiciones económicas. Pero a la larga, la falta de empleo y su precarización se transformaron en una mayor vulnerabilidad social”.⁶ La conciliación de los incentivos a la productividad y el acceso a un sistema de protección social comprensivo que cubriera el riesgo no solo de quienes se encuentran en el

⁵ *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995, Naciones Unidas, Capítulo 1, anexo I, segundo compromiso d.

⁶ *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995, Naciones Unidas, Capítulo 1, p. 297.

sector informal y de los desempleados, sino que también de los que experimentan una creciente *precarización* de su empleo, como consecuencia de verse obligados a dejar ocupaciones formales y aceptar empleos sin contrato y sin protección social o quedar sin empleo, es todavía una tarea pendiente en América Latina y el Caribe.

Este contexto presenta una serie de *amenazas y posibilidades*. Se cree que la ubicación que cada país tenga en la nueva división del trabajo internacional va a depender crecientemente de su dotación de *capital humano* y cada vez en menor medida de sus recursos naturales o riqueza material (Vargas F. 2001) *En la era de la información el conocimiento y la capacidad de aplicarlos creativa y eficazmente se vuelve la base para la generación de riqueza y prosperidad*. Se considera que incrementar el nivel educacional y de calificación de la fuerza de trabajo es una de las mejores maneras de enfrentar los desafíos de precarización del mundo del trabajo.

A. El concepto de certificación de competencias

1. Del puesto de trabajo a ocupación polivalente

El concepto de puesto de trabajo y el de capacitación han cambiado para adaptarse a las nuevas necesidades. El concepto de *puesto de trabajo*, por ejemplo, ha dado lugar al concepto de *ocupación*. Éste último remite a un conjunto más amplio de conocimientos básicos de un área que pueden ser transferidos en el ejercicio de varios empleos y no a un grupo de tareas específicas aglomeradas en operaciones y en funciones. La capacitación o formación, a su vez, ha evolucionado de una concepción *inicialista* a una de *formación continua* a lo largo de toda la vida.

Para responder a la rapidez de las nuevas dinámicas del mercado laboral se ha recurrido a nuevos enfoques de la capacitación laboral. *Se ha avanzado en buscar la forma de acreditar competencias en los trabajadores para asegurar un flujo de trabajadores de mayor productividad a las empresas*.

“La nueva configuración de las ocupaciones y los drásticos ajustes en las formas de trabajo y en los procesos productivos han ocasionado el nacimiento de nuevas exigencias hacia los trabajadores. La configuración adquirida por las ocupaciones exige a los trabajadores un más amplio rango de capacidades que involucran no solo conocimientos y habilidades sino también la *comprensión de lo que están haciendo*. Paulatinamente se piden más competencias de contenido social o habilidades generales asociadas a la comunicación, capacidad de diálogo, capacidad de negociación, pensamiento asertivo y facilidad para plantear y resolver problemas”.⁷ El enfoque de la competencia laboral busca que el conjunto conformado por la intersección de los conocimientos técnicos específicos, las habilidades generales y la comprensión de un determinado trabajador puedan ser comprobados por sus resultados en un determinado contexto.

Para comprender adecuadamente las fuertes repercusiones que tiene para el ámbito educativo el surgimiento del *Paradigma de las Competencias* y, en especial, la aplicación práctica de modelos de certificación y capacitación basados en éste, es fundamental destacar algunos aspectos de su definición, los que irán siendo enfatizados en la presente argumentación.

Según la definición de Reis, “el concepto de competencia hace referencia a la capacidad *real* del individuo por dominar el conjunto de tareas que configuran la función en concreto”.⁸

La diferencia entre éste y el tradicional concepto de *calificación* puede parecer muy sutil en las palabras, pero en términos operativos es enormemente significativa: la calificación se define como el “activo” o la capacidad *potencial* que posee el individuo para llevar a cabo las tareas que han sido establecidas a priori para un determinado puesto laboral, y que ha sido adquirida fundamentalmente a lo largo de los procesos formales de socialización y educación, mientras que la competencia refiere

⁷ Vargas, F. 2002.

⁸ Reis, 1994, citado por Mertens, Leonard, *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Cinterfor/OIT, 1996, p. 62.

exclusivamente a aquellos elementos de este acervo previo que son *actualizados* en una situación concreta y para el logro de un resultado específico.

Esta distinción calificación/competencia y el énfasis puesto en una u otra, implica una correspondiente diferenciación entre los indicadores adecuados para medirlas, y es precisamente en este punto donde para el sistema educativo ha resultado ineludible incorporar, *para sí mismo*, la novedad que representa este paradigma y sus implicancias reales en términos de currículos, programas, orientaciones pedagógicas, mecanismos de evaluación, etc.

2. De la capacidad potencial a la competencia demostrada

Como ya se indicó, la competencia (laboral) no es una probabilidad de éxito en la ejecución del trabajo, sino que corresponde a una capacidad laboral real y demostrada.⁹ Por esto, el indicador (dicotómico) bajo el cual es posible *evaluar y certificar* la posesión/no-posesión de tal competencia, refiere necesariamente a una medición “en acto”, que relativiza el valor de la capacidad potencial certificada a través de los diplomas de educación formal. Este punto queda explícitamente planteado en las diversas definiciones de *certificación basada en competencias*, como se advierte, por ejemplo, en la definición de la OIT:

La certificación de competencias laborales es el reconocimiento público, documentado, formal y temporal de la capacidad laboral demostrada por un trabajador, efectuado con base en la evaluación de sus competencias en relación con la norma y sin estar necesariamente sujeto a la culminación de un proceso educativo.

Bajo esta definición, adquiere “valor de información” *todo* aprendizaje previo que contribuyó a desarrollar el conjunto de capacidades, habilidades y conocimientos movilizados para lograr un resultado concreto en una circunstancia laboral específica, *independiente* –y éste es el punto clave- del modo en que este aprendizaje fue adquirido. Si bien esto no implica desechar el valor de la educación tradicionalmente certificada, al menos sí abre un espacio al interior del cual, por un lado, es puesto “entre paréntesis” su valor informativo en términos de preparación para el trabajo y, como contraparte, se le otorga un valor privilegiado a la dimensión *experiencial* y práctica del aprendizaje laboral:

El certificado en un contexto laboral como el de hoy es un crédito al conocimiento poseído por el trabajador quien lo aplica eficientemente en sus actividades laborales. En esta sociedad del conocimiento se valora altamente la capacidad de movilizar los distintos saberes y poner en juego soluciones creativas en la ejecución del trabajo. Sin embargo, hasta ahora los tradicionales reconocimientos académicos han sido los únicos indicadores sobre ese potencial.

El certificado se ha usado en algunos casos con carácter habilitante, como permiso para trabajar en ciertas áreas de interés público, o de alta incidencia en la salud y la seguridad de las personas y el ambiente. Pero también el certificado tiene mucho que decir sobre las capacidades de las personas, lo que aprendieron en su trabajo y en la experiencia. En este caso, es un medio para valorizar el capital humano de las personas y representado en las competencias de que dispone y que ha demostrado”.¹⁰

En este sentido, cuando desde el mundo productivo comienzan a crearse mecanismos para medir y certificar la competencia laboral efectiva del trabajador que opera de forma *paralela* al certificado de educación formal, ya sea profesional o técnica, se evidencia una suerte de “desconfianza” por parte del sistema económico –en cuanto mercado de trabajo y gestión de recursos humanos- hacia el sistema educativo, en lo referente a la capacidad de éste de formar individuos aptos para ser incluidos con mayor probabilidad de éxito en el ámbito laboral:

La introducción del enfoque de competencias y la preocupación cada vez más generalizada por mejorar la calidad de los sistemas de formación, hacen que se requieran indicadores de la capacidad real

⁹ Irigoín, M.; Vargas, F., 2002.

¹⁰ Irigoín, M ; Vargas, F, 2002.

de desempeño de las personas. El mercado de trabajo ha dispuesto de estos indicadores tradicionalmente asociados a los logros de los procesos educativos formales; sin embargo, ya en los años setenta, McClelland alertaba sobre la incapacidad de las credenciales educativas como buenos predicadores del desempeño laboral de la persona.

O bien, como señalan estudios empíricos al respecto:

“La medición de competencias *reales* de la población es mejor predictor del crecimiento económico que los niveles educativos, y reducir la cantidad de personas con bajo nivel de competencias tiene mayor impacto sobre crecimiento y productividad que aumentar las competencias de alta complejidad”.¹¹

De esta manera con la certificación de competencias se intenta fundamentalmente otorgar un reconocimiento *público y oficial* a un conjunto de saberes y capacidades reales del trabajador, muchos de ellos –si no la gran mayoría– aprendidos a lo largo de su *experiencia*, alejándose así “de la concepción académica de credencial obtenida al concluir estudios y haber resuelto apropiadamente las pruebas”.¹²

Frente a esta “indiferencia” que asume la certificación basada en competencias respecto del *cómo* –mediante qué *procesos*– fueron adquiridos los conocimientos y habilidades que el trabajador actualiza en cada situación laboral concreta –obtención de *resultados*–, los organismos formadores, y especialmente aquellos destinados a formar *para* el trabajo, difícilmente han podido quedar insensibles. Más bien, lo que se observa es que éstos han debido desarrollar *procesos reflexivos*¹³ que plantean soluciones posibles a los problemas que surgen, tales como: Por qué el mercado de trabajo comienza a otorgar una legitimidad equivalente a la formación de la experiencia y a la formación institucionalizada? En qué medida el sistema educativo está logrando corresponder efectivamente a los criterios inclusivos actuales y dinámicos del mercado laboral? Qué condiciones deben ser cumplidas, por parte de las organizaciones formativas, para que la información que generan –los certificados educativos formales– sea comunicativamente relevantes para el mercado de trabajo y constituyan referencias confiables y útiles para los mecanismos de selección y colocación ocupacional?

Todas estas son cuestiones que resuenan fuertemente al interior del sistema educativo, pues apuntan no a un ámbito marginal de su operar, sino a uno nuclear: cuestionan la *función* educativa misma.

3. Cuestionando la función educativa: del título al desarrollo de carreras

La teoría sociológica ha descrito la función de la educación moderna como un proceso de *socialización secundaria* (Berger & Luckmann, 2002), o bien, como lo expresa Niklas Luhmann, como un proceso de transición entre la socialización familiar y las oportunidades de inclusión en los diferentes sistemas de sociedad funcional.

La transición a la diferenciación funcional es de importancia trascendental para los procesos de socialización y educación, se deriva del hecho de que ahora se educa, dentro de un sistema especial, para otros sistemas. En la familia, el joven se va integrando a la vida social, primero sin problemas y prácticamente de manera continua, en la medida en que se va ampliando su radio de acción, su círculo de contactos. En cambio, el ingreso forzado a la escuela, cuando la escuela se hace universal y obligatoria, lo confronta por primera vez, y de manera repentina, con la sociedad ya no mediada por la familia.

La función social de la educación no se puede entender simplemente como la producción de propiedades o características (conocimientos, destrezas, etc.) de las personas. Consiste más bien en posibilitar premisas de suyo improbables para los contactos sociales y, sobre todo, para contactos que

¹¹ Estudio del Ministerio de Recursos Humanos de Canadá, citado en *Competencias Laborales para Chile 1999-2004*, Fundación Chile, Proyecto de Competencias Laborales; p. 14 (ver recuadro).

¹² Vargas, F. 2004, pp. 87.

¹³ Luhmann, Niklas, 1998, pp. 402 y ss.

normalmente quedan fuera del sistema educativo. Esto deja en claro, además, que las interdependencias del proceso educativo que incluyen a toda la sociedad no disminuyen, sino más bien aumentan a raíz de la diferenciación de esta función especial.¹⁴

En palabras simples, la educación (universal y obligatoria) durante el conjunto de sus etapas sucesivas, “recibe” niños y debe “entregar” individuos aptos para ser incluidos en los distintos ámbitos de la sociedad –económico, político, legal, etc.–, por lo que se entiende que su función socializadora específica establece un *punte* entre estos dos niveles de la existencia social de un individuo: el familiar y el funcional. Es decir, el *entorno* social le exige al sistema educativo –y de forma creciente– responder, por un lado, a las expectativas de la sociedad acerca de *certificar* selectivamente las competencias de los individuos para acceder ya sea a puestos formales de trabajo como a vacantes en niveles superiores de educación y, por el otro, responder a las expectativas de formar integralmente al individuo, otorgándole instancias de desarrollo de la moralidad, la sensibilidad y la afectividad, habilidades complementarias a las cognitivas, y que en conjunto hacen más probable la inclusión exitosa del individuo en los diversos ámbitos de “la sociedad”.¹⁵

Es precisamente esta dimensión funcional de la educación con relación al sistema económico la que aparece cuestionada bajo el paradigma de las competencias, en cuanto los procesos de certificación y capacitación basadas en éstas se plantean como sistemas que pueden operar de forma *paralela* al sistema educativo –y no necesariamente de forma *interna*, como un subsistema de éste– bajo la pretensión de cumplir de forma más eficiente una función que hasta ahora le estaba reservada, desde sus orígenes en el siglo XVIII, a la educación moderna: el desarrollo de profesiones u oficios (*un stock de conocimientos*) que aseguren el éxito de la inclusión social –y fundamentalmente *económica*– de individuos que ya no lo tienen asegurado de antemano –por consanguinidad o territorialidad–.

En sus orígenes, el sistema educacional formal se apoyó en las universidades y en las escuelas y en la importancia de entregar títulos y certificados. Estos títulos estaban muy atados a la modalidad de reclutamiento de personal que requerían las nuevas estructuras económicas y administrativas que empezaron a surgir desde mediados del siglo XVIII. A consecuencia de lo anterior, el sistema educacional tiende a ser observado externamente sobre todo en términos de los servicios que entrega a otros sistemas parciales (nuevas exigencias cognitivas y conocimientos aplicados) y muy poco en lo que respecta a su identidad y autorreferencia.¹⁶

Precisamente por esto, un sistema educativo que se vuelve demasiado *autorreferente* (“educar por educar”) aparece necesariamente cuestionado por los demás sistemas sociales que esperan obtener servicios de él. La economía, por ejemplo, espera que el sistema educativo –y fundamentalmente los subsistemas de capacitación y formación para el trabajo–¹⁷ entreguen individuos competentes para el cumplimiento eficaz y eficiente de tareas laborales específicas, pero también para adaptarse a las transformaciones constantes de las demandas laborales. Desde el sistema económico, se espera minimizar los costos que significan los procesos de selección y colocación ocupacional y, en la medida en que el sistema educativo no le sirve para ello con la eficiencia esperada, surge entonces la necesidad *económica* de crear mecanismos alternativos que sí logren resolver adecuadamente tales problemas.

Por su parte, los sistemas de capacitación y certificación por competencias responden vigorosamente a la lógica de desarrollo de *carreras personales* como base de la dinámica de inclusión y exclusión en la sociedad moderna. De hecho, al enfatizar el momento de la certificación de competencias laborales como el punto inicial de un ciclo de actualización laboral continua (puesto que la certificación es *temporal*, caducando su validez una vez cumplido cierto período), se ponen en evidencia las exigencias cada vez más fuertes de un acoplamiento intensivo y constante entre el ámbito de la formación y adquisición de habilidades laborales y el momento de su aplicación por parte del individuo.

¹⁴ Luhmann y Eberhard, 1988; pp. 39 y 42.

¹⁵ Araos y Correa, 2004, pp.14 y 15.

¹⁶ Rodríguez, D. y Arnold, M., 1992, p. 179.

¹⁷ “El sistema educacional se diferencia internamente, como todo sistema parcial, en nuevos subsistemas: educación escolar, educación universitaria, educación profesional, capacitación, etc.”, en Rodríguez, D. y Arnold, M., 1992, p. 179.

El concepto clave de *empleabilidad* sugiere esto con gran nitidez, puesto que sitúa al conjunto de oportunidades de inclusión en el individuo mismo y en las posibilidades que éste tenga, y las que la sociedad le otorgue, de desarrollar una carrera personal de aprendizaje y certificación laboral permanente. Sin duda, esto contiene un punto significativamente relevante para el sistema educativo, al cual se le exige precisamente, como función específica conferir tales herramientas al individuo y no puede -bajo riesgo de fallar en el cumplimiento de su función- dejar tal desarrollo sólo en manos del aprendizaje laboral, práctico y experiencial.

Desde un punto de vista histórico, la necesidad de la selección social aumenta en relación con el incremento de la diferenciación funcional de la sociedad. De allí que las carreras y los créditos educacionales pasen a ser recursos vitales para la inclusión social. En las sociedades modernas, el problema funcional de la educación es la selección social y la organización de las carreras personales, distribuyendo los conocimientos, oportunidades y status que posibilitan la inserción de los individuos en el sistema societal y en sus ambientes sistémicos internos. Sobre esta base se ha de realizar una selección fundada en capacidades y rendimientos que permita una nueva asignación de mejores o peores posiciones en la sociedad y que no guarda relación con el origen familiar de los individuos.¹⁸

Ahora bien, todo lo anterior permite observar por qué al sistema educativo le ha resultado tan significativo, en términos de cuestionamiento y necesidad de reorganizar los ámbitos donde opera, el surgimiento de los sistemas de certificación y capacitación basados en el paradigma de las competencias. Por lo mismo, permite observar también por qué la incorporación de modelos de competencias en el diseño de currículos, programas y mecanismos evaluativos no sólo en centros de formación técnica, sino también en ámbitos de formación profesional y académica, e incluso en los ciclos básicos y medios de educación, ha sido vista por el sistema educativo como una *oportunidad* para resolver problemas relativos al adecuado cumplimiento de su función social.¹⁹

En términos empíricos, muchas de las iniciativas de implementación de sistemas y programas de certificación y capacitación por competencias han sido impulsadas por el ámbito educativo, fundamentalmente por centros de formación para el trabajo. Esto se observa particularmente en los actuales esfuerzos latinoamericanos por llevar a cabo iniciativas de este tipo, quizás por que en estos países el problema de la alineación entre el sistema educativo y el económico es bastante agudo y hasta ahora no ha encontrado una resolución efectiva.

4. Nuevas dinámicas: de la capacitación al aprendizaje continuo

Los procesos de reestructuración del sistema educativo a partir de la incorporación del paradigma de las competencias en algunos de sus subsistemas -principalmente los especializados en formación para el trabajo-, han implicado la redefinición de al menos tres de sus dimensiones operativas: la *temporal*, que se refiere a *cuándo* o en qué momento de la vida del individuo tendrá lugar la educación; la *temática*, en relación con *qué* o cuál es el contenido de lo que se enseña y se evalúa; y la *metodológica*, es decir, *cómo* o bajo qué procesos debe desarrollarse el aprendizaje y realizarse la evaluación correspondiente.

¹⁸ Rodríguez, D. y Arnold, M., 1992, p. 179.

¹⁹ Así, se observa en origen de la incorporación de este enfoque Estados Unidos y Canadá, donde la educación basada en competencias surgió en la década de 1970 como respuesta a la crisis económica cuyos efectos en la educación fueron enormes. Primero, se desarrollaron para delimitar en qué consistía ser un buen profesor de la educación obligatoria (“competencias para enseñar”). Pero también se observó que “uno de los rasgos de la crisis era que los adolescentes terminaban la educación obligatoria sin contar con una calificación para el trabajo”. Por ello, de forma paralela se diseñó durante la década de 1980 una forma innovadora de preparar a los jóvenes para el trabajo, en la cual los países industrializados invirtieron grandes sumas de dinero, con la participación decidida del gobierno y la industria (y en ocasiones de los sindicatos), “en parte para responder a la necesidad de reconvertir su economía (del sector industrial al de servicios), lo que dio como resultado el modelo de capacitación basada en competencias. Estas naciones habían avanzado de manera considerable en el desarrollo de un sistema de formación profesional por competencias que, en la mayoría de los casos, es independiente del sistema educativo formal y que se extendió a todo el mundo (principalmente a los países en vías de desarrollo), con fondos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.” En Thierry, David René, (s.f.).

a. Dimensión temporal: el aprendizaje a lo largo de la vida

Bajo el paradigma de las competencias, los centros educativos han redefinido la primera de estas dimensiones -la *temporal*- a partir de la predominancia de los *ciclos de aprendizaje y formación continuos*.²⁰ Éstos responden, por un lado, a la lógica antes mencionada de construcción de carreras personales como eje fundamental del desarrollo de oportunidades de inclusión en la sociedad actual y, por el otro, a la acelerada obsolescencia de las competencias requeridas para desempeñarse adecuadamente en contextos laborales de avance tecnológico y toma de decisión con consecuencias globales y en tiempo real. Los certificados de educación formal tradicional ya no poseen una validez permanente, sino más bien constituyen una referencia inicial o basal sobre la cual se exige, y cada vez con mayor fuerza, una actualización continua de esos mismos conocimientos y la adquisición complementaria y permanente de otros nuevos.

Como se afirmó con anterioridad, la certificación basada en competencias contiene esta dimensión como un aspecto estructural de su definición, en cuanto es un reconocimiento *temporal* de la capacidad laboral demostrada por el trabajador. De hecho, lo que hace la certificación de la competencia es introducir al individuo en un proceso continuo de sucesivas capacitaciones y certificaciones, puesto que si bien es el momento cúlmine o sintético de un proceso previo de evaluación (y, en ocasiones de formación).

Bajo el concepto de formación continua y permanente, se reconoce hoy la vigencia limitada de un certificado, de hecho, su poseedor debe actualizar la certificación en los plazos que se hayan fijado. Esto tiene la finalidad de garantizar que se ha mantenido al tanto de los cambios que la organización del trabajo y la tecnología hayan podido producir en su área ocupacional.

b. La dimensión temática: *normalización* o elaboración de estándares

En cuanto a la segunda dimensión -la *temática*-, los centros educativos han reorientado la *oferta* de los contenidos curriculares hacia la *demand*a del sector productivo. Esto significa, básicamente, que las instituciones formadoras desarrollen currículos y programas a partir de las *Normas o Estándares de Competencias* delimitados para cada ocupación o grupo de ocupaciones, los cuales han sido previamente elaborados con la participación activa de los distintos sectores empresariales a partir de las exigencias *actuales* que se demandan para cada ocupación.²¹ Esto significa, por un lado, que los estándares deben estar siendo constantemente actualizados y ampliados por un organismo técnico especialmente dedicado a ello y, correlativamente, implica una disposición por parte de las entidades de formación a actualizar y reformular periódicamente sus currículos y programas.

La base sobre la cual se expide el certificado es una norma de competencia laboral, la cual está construida a partir de las competencias necesarias para desempeñarse efectivamente en una situación concreta de trabajo (esa norma puede ser reconocida a nivel sectorial, nacional o internacional).

Es por esta razón que la *normalización* constituye uno de los procesos claves de los programas y sistemas basados en competencias. Precisamente porque las normas que resulten de él van a constituir el eje de referencia constante para la creación tanto de los programas formativos como de los mecanismos de evaluación, es que su proceso de formulación requiere constituirse de forma muy sistemática y ser

²⁰ “Los ajustes sociales, culturales, económicos y tecnológicos son de tal magnitud y celeridad, que demandan de los individuos, las organizaciones y las sociedades un esfuerzo de aprendizaje continuo. De modo tal, que la idea del aprendizaje a lo largo de la vida para todos deja de ser un concepto abstracto, para convertirse en un proyecto social concreto ” en: M. Ángel Tamayo y Juan Climent, 1999, p. 4.

²¹ “La Norma de Competencia Laboral [NCL] está conformada por los conocimientos, habilidades, destrezas, comprensión y actitudes, que se identificaron en la etapa de análisis funcional, para un desempeño competente en una determinada función productiva. En este sentido, es un instrumento que permite la identificación de la competencia laboral requerida en una cierta función productiva. “El ser un estándar permite comparar un cierto desempeño observado contra dicho referente para establecer si se adecua o no al mismo. De allí se deriva que la NCL es la base para la evaluación de competencias. También lo es para la elaboración de programas de formación ya que esencialmente la norma describe las competencias requeridas para el desempeño” en: Vargas, F. 2004, p. 63.

desarrollado por grupos técnicos especializados, a la vez que asegurar una participación protagónica de los sectores productivos involucrados.

c. La dimensión metodológica: aprendizaje y evaluación *en acto*

En relación con la tercera de las dimensiones del operar educativo que se han visto “remecidas” a partir de la incorporación del paradigma de las competencias -la dimensión *metodológica*, esto es, cómo será adquirido y evaluado el aprendizaje-, lo más destacado es lo que refiere, por un lado, a la incorporación de metodologías de enseñanza y evaluación *en acto* y, por el otro, la evaluación y certificación de acuerdo a categorías *dicotómicas*.

Básicamente, a través de la incorporación de metodologías *duales* de formación profesional, es decir, que son desarrolladas conjuntamente por instituciones educativas y empresas, o bien por medio del énfasis en la realización de prácticas y pasantías experienciales por sobre las cátedras teóricas, se han ido reestructurando los procesos metodológicos hacia la adquisición *en acto* de las habilidades necesarias para demostrar competencias laborales efectivas, como una forma eficaz de asegurar la alineación entre la demanda y la oferta de formación laboral:

Ya no se entiende la formación como una transmisión ordenada y sistemática de un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas aisladas del contexto, entorno y tiempo. La formación de recursos humanos es parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo, como de producción, de adaptación y de innovación.

Lo ideal son centros o escuelas innovadoras, con una propuesta educativa articulada con los procesos de vinculación a las empresas. De esta manera se da un proceso de retroalimentación que ayuda a las empresas a resolver sus problemas y a los centros educativos a aumentar su masa crítica, aumentando la base del conocimiento científico y tecnológico.²²

Asimismo, es evidente el cambio en la lógica evaluativa y certificadora de los organismos de formación a partir su orientación basada en normas de competencias. La diferencia entre la evaluación tradicional y la evaluación por competencias queda expresada en la siguiente cita:

La evaluación por competencias no es un conjunto de exámenes; es la base para la certificación de competencia y se lleva a cabo como un proceso para acopiar evidencias de desempeño y conocimiento de un individuo en relación con una norma de competencia laboral.²³

En su sentido tradicional, la evaluación se asocia a un curso o programa formativo y se realiza por medio de exámenes parciales y finales con base a materias teóricas, y la aprobación o no-aprobación de éstas, así como la mejor o peor evaluación se define en base a una escala gradual de puntos y se utilizan comparaciones estadísticas sobre los resultados de la evaluación. Además, el evaluado no tiene conocimiento previo de las preguntas, y el examen tiene lugar en momentos prefijados y temporalmente restringidos. La evaluación basada en competencias, en cambio, se fundamenta en estándares o normas (sectoriales, nacionales y/o internacionales) que describen el nivel esperado de la competencia laboral, luego se realiza la recolección de evidencias (bajo diversos mecanismos paralelos), las cuales son comparadas con las normas esperadas, de forma que el evaluado conoce de antemano las competencias que le serán evaluadas.

A partir de esto, el organismo evaluador se “forma un juicio” dicotómico (competente/ aún no competente), el cual se aplica de forma individual, es decir, no comparada entre los trabajadores. Es importante destacar que la recolección de evidencias o “pruebas” de la posesión o no de las competencias se realiza preferentemente en situaciones reales de trabajo y constituye un proceso, más que un momento temporal preciso. De hecho, el proceso de evaluación de competencias puede durar varios meses, y no está necesariamente sujeto a la finalización de un proceso previo de formación o

²² Mertens, Leonard 1996; pp. 14 y 15.

²³ Vargas, F., 2004, p. 98.

capacitación, aunque éste suele iniciarse en la medida en que el trabajador resulta evaluado como aún no competente, no pudiendo obtener momentáneamente la certificación.

El subsistema de formación para el trabajo, que incluye la incorporación del paradigma de las competencias, es visto desde esta perspectiva como una “oportunidad” particularmente significativa para, al orientar la oferta educativa hacia las competencias demandadas desde el mercado de trabajo y lograr un adecuado cumplimiento de su función:

B. Ámbitos de la certificación de competencias

Un sistema nacional de capacitación y certificación por competencias laborales tendría un rol fundamental en las políticas de mejoramiento del capital humano de la mano de obra local. En este sistema todos los trabajadores deberían poder optar por la evaluación de sus competencias, independiente de si éstas hayan sido adquiridas en un sistema educativo formal o por medio de la experiencia. Se evaluaría al trabajador y en la medida en que este fuera aprobado bajo los estándares establecidos se lo certificaría como competente. En caso de reprobación la evaluación de sus competencias el trabajador sería encaminado a un proceso de capacitación que le *permitiría alcanzar el nivel de calidad predeterminado* para el otorgamiento formal de la competencia. Este mecanismo permitiría *asegurar un estándar nacional de calidad del capital humano en la oferta de mano de obra en el mercado laboral*. Y solucionar muchos de los problemas que se enfrentan en la actualidad en América Latina en el mundo de la producción, entre ellos

- Los sectores productivos presentan una reflexión estratégica poco sistematizada e insuficiente sobre competencias laborales claves para el éxito productivo en la economía actual, por lo que dan señales poco claras al respecto (sobre conocimientos, habilidades y actitudes requeridas por la industria) al mercado laboral y al sistema educativo de formación y capacitación.
- Las Empresas se encuentran insatisfechas con la oferta actual de capacitación, la que se observa como poco pertinente y poco alineada con las necesidades reales; a la vez que los certificados de educación formal no garantizan el acceso a funciones laborales con la competencia requerida.
- Los trabajadores competentes pero sin estudios formales no disponen de un mecanismo que reconozca los aprendizajes adquiridos en su experiencia de trabajo, afectando así su movilidad y trayectoria laborales.

Como consecuencia de esto, se produce una pérdida de la potencialidad competitiva de las empresas, una falta de transparencia del mercado laboral por asimetrías de información, un mayor costo de transacción de reclutamiento y selección y un menor retorno de éste sobre la inversión y, finalmente, trayectorias de educación y formación con poco destino.

1. Aumentando la empleabilidad de los trabajadores

La necesidad de las empresas de incrementar la productividad y la competitividad lleva a que los ajustes a las contingencias del mercado recaigan especialmente en los trabajadores menos calificados y/o menos educados, éstos se vuelven más prescindibles para las empresas y, por lo tanto, más vulnerables en la nueva dinámica productiva. Aún cuando la falta de habilidades o competencias generales de un trabajador con educación, incluso terciaria también puede significarle la pérdida de su empleo y dificultades para una nueva inserción. La pérdida de la habilidad de aprender a lo largo de la vida puede ser incluso mayor entre los más educados.²⁴ En cualquiera de los casos, los trabajadores requieren de una inserción permanente en el mundo de la certificación de sus competencias, para algunos debido a que

²⁴ No es de extrañar que los currícula deban centrarse cada vez más en los logros que en los estudios, títulos y cargos.

carecen de títulos profesionales, y sólo cuentan con su experiencia, para otros, debido a que sus conocimientos ya están obsoletos.

En este sentido, la certificación le agrega valor al trabajador cuya profesión no está regulada o condicionada a la obtención de un título a través de la educación formal. Al unir su experiencia acumulada y el desempeño de competencias concretas a una acreditación formal, se crea, una señal visible para el sistema económico sobre las competencias de cada trabajador, posibilitando la reinserción del desocupado en el mercado laboral, y la reducción de los períodos de desempleo. La política de acreditación de competencias puede añadir valor al trabajador y disminuir la asimetría de información entre empleadores y empleados.

Así, se crea un mecanismo de intermediación y comunicación, donde las empresas explicitan sus necesidades, los trabajadores certifican sus competencias y la información circula de manera más fluida, que favorece la movilidad positiva y la promoción de empleos de mejor calidad a los grupos vulnerables a la desocupación y a la precarización.

La certificación de competencias es atingente a un mercado laboral que exige nuevas calificaciones y la permanente actualización de las existentes debido a los cambios tecnológicos, la reestructuración productiva y la alta competitividad. En este sentido, las políticas de protección social deberían permitir a los trabajadores (ocupados o no) el acceso a la capacitación profesional, aumentando la empleabilidad de aquellos trabajadores en riesgo de exclusión por falta de competencias claves. Por lo tanto, la capacitación por competencias puede constituir un soporte importante para aquellos trabajadores desactualizados debido a la desocupación prolongada y para aquellos que son poco calificados y corren el riesgo de caer en obsolescencia.

2. Aumento de la productividad en el sector informal

Gran parte de la población económicamente activa de la región está vinculada a la informalidad, quedando invisible para el sistema económico formal y, además, sin ningún tipo de protección contra los riesgos económicos y sociales.

La generación de empleo formal es lenta, por ellos se requiere incrementar la capacidad productiva de los trabajadores informales, de manera de incorporarlos plenamente al ejercicio de la actividad económica, disminuir la heterogeneidad, mejorar la equidad y disminuir la pobreza.²⁵

En este sentido, es fundamental que las políticas de Protección Social consideren la capacitación y certificación por competencias laborales como una alternativa para incrementar la capacidad productiva del trabajador informal: posibilitando su acceso a la ampliación de sus competencias, aumentando sus posibilidades de encontrar mejores empleos y de incorporarse al mercado aboral formal. En este sentido, las políticas de carácter activo tendrían un efecto indirecto sobre la informalidad.

La certificación y capacitación del sector informal contribuye a la empleabilidad de los trabajadores del sector y, además, puede constituirse en un vehículo que los incentive, les permita y los lleve a la necesidad de ingresar al mundo formal. En la medida en que se aumenta el capital humano y la productividad de las actividades informales, aumenta también su necesidad de acceder a capital, información, mercados y, por ende, a la formalidad.

La informalidad no obedece exclusivamente a la intención de evadir la reglamentación o a prácticas culturales sino también a la real incapacidad de estas unidades de cumplir con todas las regulaciones sociales laborales.²⁶

Además del aumento en la productividad, otra forma en que las políticas que apoyan programas de capacitación y certificación por competencias laborales al trabajador informal constituyen un puente para su integración al mundo formal, es el que éstas ya implican algún grado de formalización de las actividades del

²⁵ CEPAL; 2004, p. 309.

²⁶ CEPAL; 2004, p. 325.

sector, al reconocer pública y oficialmente sus competencias, lo que puede activar lentamente su formalización en otras áreas. Además, al insertarse de este modo en el inicio de un ciclo continuo de certificación y capacitación constante, se incentiva al trabajador informal a fortalecer los vínculos con la economía formal.

3. Mejoramiento de la coordinación y pertinencia entre la oferta de capacitación actual y las competencias requeridas por las empresas

Se han detectado serios problemas de pertinencia y calidad de la oferta de capacitación con relación a lo que realmente necesitan las empresas. Otra distorsión actual del mercado laboral latinoamericano proviene de la *falta de coordinación y pertinencia de la oferta de capacitación y las competencias requeridas por el mundo productivo*. Un Sistema Nacional de Capacitación y Certificación por Competencias Laborales sería una *herramienta para disminuir la falta de pertinencia de los programas de capacitación*, puesto que debe contar con la participación de representantes del sector productivo (cámaras de comercio, gremios) que explicitan cuáles son las competencias laborales demandadas por las empresas para en conjunto con representantes del gobierno (ministerios) y de los trabajadores (sindicatos) establecer los estándares necesarios para la acreditación de dichas competencias.

De este modo, se aseguraría la correspondencia entre la oferta de capacitación de los centros de formación y la demanda de las empresas por determinadas competencias.

4. Reducir la asimetría de información entre los trabajadores y las empresas

Las empresas esperan que sus contrataciones de personal lleven a un mejor desempeño y a un incremento de la productividad. Tradicionalmente el criterio de selección se ha basado en la evaluación del currículum vitae, entrevistas psicológicas y técnicas, aplicación de pruebas psicométricas, verificación de referencias, visitas domiciliarias, entre otros. Sin embargo, varios son los casos en que hay una *asimetría de información entre empleadores y empleados* puesto que ninguna de las técnicas mencionadas es capaz de *garantizar el desempeño real satisfactorio* de un determinado candidato en un contexto laboral específico.

El Sistema Nacional emitiría un certificado de competencia laboral que se convertiría en un aval de las capacidades laborales del trabajador, incluyendo aquellas competencias adquiridas como resultado de la experiencia, fuera de los procesos formales de aprendizaje. La comunicación entre empresarios y trabajadores en búsqueda de empleo se haría más eficaz. De esta manera se podría asegurar la correspondencia entre la oferta de competencias de un determinado trabajador y la demanda de una empresa por sus capacidades reales de desempeño.

C. Consideraciones finales

“La protección social se considera un derecho fundamental de las personas a acceder a sistemas efectivos y eficientes que disminuyan las dificultades derivadas de los riesgos económicos y sociales, tales como la enfermedad, la vejez, el desempleo, la discapacidad y la exclusión social”.²⁷

Actualmente, la protección social se encuentra en una nueva etapa de su evolución. Como se ha señalado, el proceso de globalización y sus impactos en el mercado laboral latinoamericano plantean varios desafíos y hacen evidente la necesidad de repensar las políticas y estrategias de protección social en la región.

Se hace imperativo ampliar el concepto tradicional de protección social, que se limita a garantizar un mínimo de bienestar a los ciudadanos, para que también abarque la protección contra el riesgo, el “fomento de

²⁷ Boletín sobre la erradicación de la pobreza, No. 8, Secretaría de las Naciones Unidas, Nueva York, Mayo 2002, p 1.

oportunidades y la realización de potenciales humanos y sociales”.²⁸ A pesar de que la mayoría de los países de la región no ha logrado satisfactoriamente desarrollar el modelo tradicional, el contexto global actual, donde los riesgos y la vulnerabilidad aumentan día a día, exige *que la protección social se centre más en las fuentes y en la prevención de los riesgos*.

Se ha visto en este capítulo la manera en que la implementación de Sistemas Nacionales de Capacitación y Certificación por Competencias Laborales puede constituirse en una política activa y sólida de prevención de riesgos, de apoyo al desarrollo del capital humano (*promoviendo la empleabilidad*) y de combate de las distorsiones que enfrentan los mercados laborales latinoamericanos, con el fin de fomentar el empleo de calidad, la formalización y proteger contra el riesgo del desempleo y la precarización de las condiciones de vida de los trabajadores *‘flexibilizados’*.

La protección social “puede cumplir una función fundamental en lo que se refiere a proporcionar la ayuda y las herramientas necesarias para que las sociedades y su población puedan romper el círculo vicioso de la pobreza y emprender el camino del desarrollo sostenible”.²⁹ Lo que implica pasar de la gestión del riesgo a desarrollar las capacidades y el potencial de los seres humanos y las sociedades, proporcionándoles las herramientas y la seguridad necesaria para satisfacer sus necesidades y condiciones dignas de vida.

“La flexibilidad laboral es un medio para alcanzar mejores resultados económicos y sociales y no puede considerarse una meta en sí misma, sino un medio de adaptarse a las nuevas circunstancias”.³⁰ En este sentido, las reformas a los sistemas de protección social deben promover el *desarrollo del capital humano* y la *“portabilidad” de derechos y obligaciones de cada trabajador*. En un contexto en que la flexibilización y la movilidad se vuelven elementos estructurales se hace necesario el desarrollo de políticas activas que busquen incrementar la empleabilidad y es ahí donde los Sistemas Nacionales de Capacitación y Certificación por Competencias pueden jugar un rol fundamental. Sin embargo, *también es imperioso que las políticas pasivas de protección en contra de los riesgos se adapten a la nueva orientación hacia las carreras laborales individuales*. Construyendo un sistema de protección orientado a las personas y no a los puestos de trabajo se contribuye a la movilidad social y a la reducción de la dependencia del trabajador de una empresa para su protección.

Hasta ahora la generación de sistemas nacionales de competencias ha estado enfocado centralmente al objetivo de mejorar el capital humano de los países de modo de poder incrementar su productividad y competitividad, así como mejorar los problemas de mala información en el mercado del trabajo. Sin embargo, si estos programas se establecieran también para los trabajadores cesantes, o informales (como un subsidio a la demanda), estos sistemas permitirían reforzar el mejoramiento de la calidad de los empleos, la formalización de éstos, y una menor duración de las etapas de cesantía, mejorando con esto la protección social de los trabajadores.

Si bien el caso chileno parte del paradigma de la productividad, ha sido aplicado a trabajadores de temporada y a independientes, con lo cual se constituye en estos casos en una herramienta de mayor protección social para estos trabajadores, asegurándole más trabajo y de mejor calidad. En otros países, como se verá más adelante, además de la prioridad de mejoramiento del capital humano, el sistema tiene también como objetivo explícito apoyar a la portabilidad de las capacidades y derechos de los trabajadores.

²⁸ Bonilla García y Gruat, 2003, p. 23.

²⁹ Bonilla García y Gruat, 2003, p.11.

³⁰ CEPAL, 2004, p. 325.

II. Experiencias internacionales

A. Países en desarrollo

1. El caso chileno

La propuesta para desarrollar un sistema nacional de capacitación y certificación por competencias en Chile³¹ se inició de forma sistemática en 1999, impulsada fundamentalmente por la Fundación Chile y los vínculos entre ésta e instituciones del sector público y privado, tales como el Fondo de Desarrollo e Innovación de la CORFO, el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) con la cooperación del Ministerio del Trabajo y CIDA (Canadá) y de las áreas de recursos humanos de los sectores productivos interesados.

a. Proyecto piloto de sistemas de capacitación y certificación por competencias en Chile

La perspectiva aplicada en el proyecto chileno parte de la base de que cualquier intento por instaurar un Sistema Nacional de Capacitación y Certificación por Competencias debe pensarse en el largo plazo, a la vez que apelar al interés no sólo de organismos privados y públicos en busca de mejorar las condiciones de competitividad del país y desarrollar políticas de

³¹ Para efectos de este trabajo, hemos optado por utilizar el término *Sistema (Nacional) de Capacitación y Certificación por Competencias*, con la finalidad de abarcar de la forma más genérica posible al conjunto de iniciativas, programas y sistemas vigentes de capacitación y certificación orientados por un paradigma de competencias tanto en Chile como a nivel internacional. En Chile, por ejemplo, los términos utilizados hasta ahora en este sentido son “*Marco Nacional de Competencias*” (para referirse al aspecto conceptual-metodológico) y *Programas de Evaluación y Certificación por Competencias*.

empleo pro-activas, sino que también, y de forma fundamental, debe interpelar al sistema educativo, puesto que la formación y la capacitación formales constituyen un pilar fundamental del desarrollo de las competencias para el trabajo. Aunque también los aprendizajes informales, es decir, aquellos conocimientos y habilidades que se aprenden durante la vida y la experiencia laboral misma, adquieran una creciente valoración. En este sentido es posible afirmar que “la certificación de las capacidades laborales [podría constituirse] en la base de la relación entre la educación formal y la esfera productiva”.³²

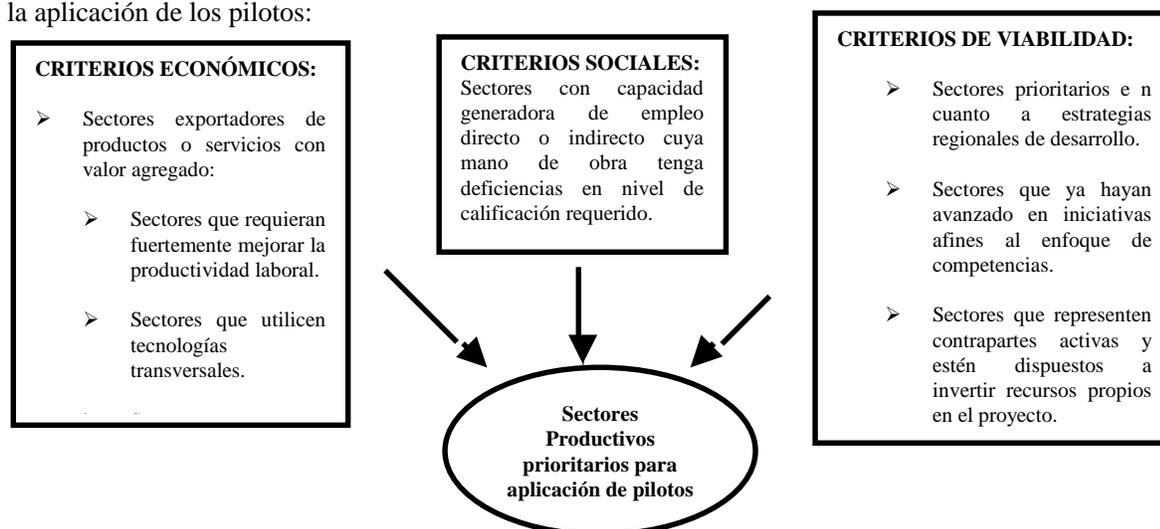
Bajo estas premisas, la Fundación Chile decidió entonces, en 1999, implementar un proyecto piloto con el objetivo de diseñar, instalar y probar mecanismos para definir estándares de competencias laborales, evaluar y certificar competencias laborales, establecer estándares de calidad para la capacitación y facilitar la adopción de un modelo de competencias laborales por parte de empresas líderes del país.

b. Instituciones vinculadas y organización del proyecto

En coherencia con lo anterior, y como muestra claramente el esquema siguiente,³³ las instituciones involucradas en la iniciativa son el sector público, privado y fundaciones:



Un alcance que puede resultar significativo, tiene que ver con los *criterios* económicos, sociales y de viabilidad a partir de los cuales se seleccionaron los sectores productivos relevantes y prioritarios para la aplicación de los pilotos:



Por otra parte, en términos *organizativos*, esta institucionalidad se encuentra representada en tres grupos de trabajo con funciones específicas para cada cual:

³² Schkolnik, M , *Economic Report Chile 2002, A foro APEC, Narita, Japón.*

³³ Fundación Chile , 2004 p. 34.

- Un *Comité Directivo*, formado por los presidentes de las cámaras gremiales de los sectores asociados, ejecutivos de las empresas, directores de instituciones públicas y privadas y organismos técnicos, cuya función consiste en diseñar el plan estratégico general del proyecto.
- Un *Comité Ejecutivo*, formado por gerentes generales, gerentes de operaciones y gerentes de recursos humanos de las empresas involucradas, cuyas funciones consisten en construir el mapa funcional, organizar las áreas clave, agrupar los elementos de competencia y validar los estándares de competencia.
- Finalmente, *Grupos Técnicos*, formados por especialistas en líneas de mandos medios y operativos, cuya función es construir las unidades de competencias a evaluar.

c. Población objetivo y mecanismos de adjudicación del proyecto

El Sistema de Capacitación y Certificación por Competencias está dirigido a personas de bajo nivel de calificación, o con estudios formales inconclusos y que, por lo tanto, han adquirido ciertas destrezas y habilidades en el trabajo y en su vida en general, pero que no tienen forma de mostrársela al mercado, no tienen una certificación que lo avale. De esta forma, el mercado logra obtener señales sobre información que le era invisible pero altamente relevante, como lo son las competencias funcionales reales de los trabajadores actuales o potenciales. Por otra parte, trabajadores con una baja calificación y que, por ello, tienen escasas probabilidades de acceder a sistemas tradicionales de capacitación y obtener certificaciones formales, encuentran una vía alternativa para ello, iniciando así una carrera laboral individual con probabilidades mayores de movilidad, mejores ingresos y capacitación permanente (puesto que las certificaciones deben actualizarse constantemente para mantenerse vigentes).

En cuanto a los mecanismos de adjudicación del proyecto, la Fundación Chile ha probado modelos ligeramente distintos de acuerdo a las características específicas de los sectores productivos involucrados. Por ejemplo, en el caso de gas, electricidad y gastronomía (programas con participación directa del SENCE), tenían una lógica de tipo *social*, en el sentido de que iban dirigidos a trabajadores independientes, o a trabajadores desempleados, esto es, con una situación claramente más precaria. En ese tipo de pilotos, los trabajadores accedieron individualmente (con subsidio directo a la demanda) a través de una convocatoria abierta (por medio de los diarios) y voluntaria, pero con el plus adicional (a modo de incentivo) de que a través de la certificación los trabajadores podrían acceder a la licencia de la Superintendencia de Electricidad y Combustible para ser instaladores de gas o eléctricos.

En el caso de la minería, en cambio, se trabajó directamente con el Consejo Minero, con CODELCO y con grandes empresas mineras privadas, por lo que el acceso al proyecto piloto se hizo a través de la empresa misma, como parte del desarrollo individual a través de la empresa. “Se probó un modelo parecido al otro pero en el contexto de trabajadores que ya tenían empleo, donde la evaluación y certificación eran un plus para detectar sus debilidades, en qué áreas necesitaban capacitarse. En este caso se aplicó una lógica más económica y menos social, más cercana a buscar la *eficiencia* interna de la empresa, aún cuando de igual manera tendrá un impacto en la productividad del trabajador y por ende en su salario.

Finalmente, en casos como los sectores frutícola y vitivinícola, se propuso algo intermedio, accediendo a través de empresas a trabajadores temporeros que están contratados a plazo fijo. En el sector frutícola las temporadas van cambiando por épocas del año, de forma que el tipo de trabajo es parecido, aunque sean productos distintos, por lo que “la idea era certificarlos en algo específico, por ejemplo manzanas de exportación, pero de manera tal que ellos pudieran aplicar esas mismas competencias a uva de exportación. Ahí los trabajadores accedieron a través de la empresa, pero sabiendo que su trabajo era de plazo fijo y entonces con una apuesta más de *empleabilidad* en el sector, algo distinto al caso de los trabajadores independientes o a los estables”.

d. Áreas de trabajo

De esta forma, con la finalidad de abordar el conjunto de los problemas diagnosticados, Fundación Chile definió cuatro grades áreas de trabajo las cuales no pueden entenderse por separado,

sino más bien en sentido complementario al interior de una red de capacitación y aprendizaje continuos en competencias demandadas por las empresas, certificación de esas competencias actualizada constantemente y oportunidades crecientes y flexibles de empleabilidad para el trabajador:

Área 1: Certificación de Competencias Laborales y Calidad de la Capacitación

Consiste básicamente en desarrollar e implementar un sistema piloto de evaluación y certificación de competencias laborales de trabajadores de niveles operativo y medio de sectores productivos relevantes para el desarrollo económico del país. El mecanismo implementado recoge evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo para determinar si es *competente / o aún no competente* (o definitivamente *no competente*), por medio de observación del rendimiento, pruebas de habilidad, ejercicios de simulación, realización de un proyecto, preguntas orales, pruebas de habilidad, examen escrito y cuestionario de alternativas, entre otras. Se evalúa de acuerdo a estándares de competencia laboral definidos por el mundo productivo y certificados por organismos reconocidos, y aquellos que no son certificados pueden acceder a cursos de capacitación específicos para las dimensiones deficientes.

En el proyecto de Fundación Chile, para diseñar el sistema de evaluación y certificación se siguieron tres pasos: primero, se transfirieron y adaptaron a la realidad nacional los aprendizajes de experiencias internacionales en competencias laborales; segundo, se diseñaron instrumentos y procedimientos estandarizados para las distintas etapas del proceso; finalmente, se crearon capacidades en organismos evaluadores y certificadores para la operación del sistema.

Por otra parte, para desarrollar el conjunto de los pilotos, se adoptó un modelo de análisis *funcional*, el cual consiste básicamente en “establecer el propósito principal de una actividad productiva y luego desagregarla en funciones clave y sub-funciones, hasta llegar a determinar las actividades y productos (elementos de competencia) realizables por un individuo. El análisis funcional se desarrolla con expertos de la actividad laboral, empleadores y trabajadores”.³⁴ A partir de esta metodología, que delimita exhaustivamente los estándares laborales que serán evaluados y certificados para cada perfil ocupacional, se desarrollaron modelos adaptados a cada sector y subsector productivo específico .

Así, en 1999 se inició el diseño y validación de estándares de competencias funcionales para certificar a trabajadores de los sectores de Turismo (gastronomía, alojamiento, agencias de viaje, turismo receptivo), Minería y Construcción (gas y electricidad). Posteriormente, durante 2002-2003, los pilotos se extendieron al sector Agrícola (frutícola de exportación) y Metalúrgico-metalmecánico. Por último, durante el 2004 se han iniciado los pilotos en los sectores Vitivinícola, Industria de alimentos, Logística y transporte.

Área 2: Formación para el Trabajo y Competencias de Empleabilidad

Busca contribuir a mejorar el vínculo educación-trabajo, poniendo a disposición del sistema educativo una metodología probada que incorpora en el currículo el desarrollo de Competencias de Empleabilidad consideradas altamente relevantes para el ámbito productivo. Esto le permitirá a los alumnos que egresan del sistema educativo chileno enfrentar adecuadamente los desafíos de incorporarse al mundo del trabajo, ya sea como trabajador por cuenta propia o dependiente, y de progresar en él, mejorando su capacidad de comunicarse con otros, emprender, planificar y gestionar proyectos, logrando con ello mejores condiciones de empleabilidad.

De esta forma, en el 2001 se dio inicio a las actividades demostrativas en el área de formación para el trabajo.

Área 3: Gestión por Competencias

Se orienta a colaborar con empresas de diverso tamaño y rubro en la implementación de sistemas de gestión de recursos humanos basados en competencias: acordar modelos de competencias de la empresa a partir de sus planes estratégicos; diagnóstico de potenciales de la dotación y brechas entre

³⁴ Fundación Chile, 2004.

competencias actuales y deseadas; elaboración de planes de desarrollo de competencias para distintos niveles y áreas de la empresa; diseño de un sistema de aprendizaje interno basado en competencias; ejecución de las actividades de desarrollo y eventual certificación de trabajadores y/o gerentes medios y ejecutivos.

De esta forma, se gestiona al personal según diferentes módulos:

(1°) Definición de perfiles de cargo por competencias básicas, funcionales y conductuales: se establece el estándar de competencia contra el cual se alinean las diferentes aplicaciones de recursos humanos.

(2°) Asegurar capacidades (evaluación/ desarrollo, acreditación/ certificación): se establecen las capacidades necesarias para pre-evaluar, desarrollar, acreditar y certificar las competencias de los empleados según los perfiles.

(3°) Asegurar resultados (gestión del desempeño): se mide y realiza un seguimiento al desempeño individual y colectivo a través de un método de monitoreo del desempeño orientado a asegurar que, una vez que se han adquirido las competencias requeridas, éstas sean aplicadas y tengan un efecto positivo en la generación de valor para la empresa.

(4°) Movilidad consistente (selección y reclutamiento, desarrollo de carrera): se alinean las políticas de movilidad de la empresa (reclutamiento y selección; desarrollo de carrera; sucesión) con respecto a la definición de perfiles de cargo por competencias.

El año 2001 se comenzaron a implementar los programas pilotos de sistemas de gestión de recursos humanos basados en competencias.

Área 4: Licencia Digital ICDL (Internacional Computer Driving Licence)

Consiste básicamente en implementar una certificación internacional de las competencias³⁵ para utilizar productivamente computadores personales y principales aplicaciones informáticas, en un nivel básico de destrezas (es decir, demostrar que quien posee la certificación, independiente de características personales, sociales o educativas, posee un manejo de TICs a nivel de usuario). En el contexto de esta iniciativa, esta área se desarrolló como parte de los programas de certificación por competencias.

Durante el 2003 se inicia la aplicación en Chile del Sistema de Certificación Licencia Digital ICDL.

e. Beneficios Asociados al Proyecto

Fundación Chile propone que los beneficios de una implantación exitosa de un Sistema Nacional de Capacitación y Certificación por Competencias Laborales consisten fundamentalmente en que:

- Los empleadores dispondrán de estándares definidos y aceptados para hacer más eficiente los procesos de reclutamiento/ selección del personal y de evaluación de desempeño, así como para orientar la inversión en desarrollo de recursos humanos.
- Los trabajadores actuales y futuros contarán con un mecanismo para certificar conocimientos adquiridos y las habilidades y actitudes desarrolladas en su vida laboral y profesional, mejorando las posibilidades de movilidad laboral dentro o entre distintos sectores productivos y dispondrán de información sobre los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para el adecuado desempeño de sus funciones y para planificar posibles trayectorias de desarrollo personal y profesional.
- Los organismos educativos de formación y capacitación técnico-laboral contarán con información validada para orientar su oferta. El Sistema de Certificación por Competencias

³⁵ Desarrollado por las Sociedades Informáticas Europeas (Cepis) en 1996, como ECDL para reducir la brecha digital y promover uso de las Tics.

Laborales constituirá un incentivo decisivo para que la oferta educativa se alinee en pertinencia y calidad con los requerimientos del mundo del trabajo.

f. Avances hacia la implementación de un sistema nacional de capacitación y certificación de competencias laborales

*Proyecto de Ley*³⁶

En vías de la creación de un Sistema Nacional de Capacitación y Certificación por Competencias, y siguiendo el ejemplo de otros países al respecto, el proyecto de ley presentado a la cámara de diputados el 2004 constituye uno de los avances más claros y serios al respecto, y se basa en toda la evidencia relevante y significativa de los programas pilotos y las investigaciones realizadas hasta ahora.

Básicamente, el objetivo principal de esta ley es “instaurar un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfeccionar el Estatuto de Capacitación y Empleo, contemplada en la Ley N° 19.518. Con este proyecto se busca contribuir a la empleabilidad de los trabajadores, al aumento de la productividad de las empresas y a la inserción de Chile en una economía abierta y competitiva, así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valoración.”

- En esta dirección, ha sido fundamental también el desarrollo de otras iniciativas y políticas relevantes en el ámbito de la acreditación de la calidad y la mejora de los contenidos curriculares (norma chilena de calidad promovida por el SENCE; programas MECE y MECESUP; franquicia tributaria), complementarias al trabajo realizado por la Fundación Chile.
- Finalmente, también en la forma de un trabajo conjunto para llegar a formar un sistema nacional de capacitación y certificación por competencias, ha contribuido considerablemente el programa de educación y capacitación permanente Chile Califica, en cuanto sus objetivos claves consisten en mejorar la educación y capacitación técnica, mejorar la capacitación laboral y, precisamente, desarrollo del sistema nacional de competencias laborales.

g. Evaluación de los programas realizados en Chile y desafíos futuros

La realización de estudios de impacto y evaluación de los programas piloto del proyecto, ha permitido observar un impacto notoriamente positivo en los siguientes aspectos:

- Estudio “Estimación del beneficio económico de la implantación de un Programa de Certificación de Competencias Laborales en la industria minera de Chile”, realizado por el Departamento de Administración de la Universidad de Chile (2002) comparó datos anuales (1991-1999) de tres faenas/ empresas australianas que contaban con un proceso de certificación y dos chilenas que carecían de él. Resultados: beneficio económico para las empresas con empleados capacitados y certificados sobre la base de competencias (diferencial de retorno sobre el patrimonio por este factor se estimó en 1,32% anual).
- Estudio “Evaluación de Medio Término del Proyecto de Certificación de Competencias Laborales y de la Calidad de la Capacitación” (Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 2003), entrevista a actores claves del proyecto y medición preliminar de impacto (encuesta) a 74 trabajadores certificados y 119 no certificados del sector construcción. Resultados análisis cualitativo: percepciones favorables sobre los pilotos en términos de mayor desarrollo empresarial, mejores expectativas laborales de trabajadores, ordenamiento y mejoramiento de calidad de oferta en formación y capacitación. Resultados análisis

³⁶ Basado en el documento oficial presentado a la Cámara de Diputados el 9 de marzo del 2004, “Mensaje de S. E el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que crea el sistema nacional de certificación de competencias laborales y perfecciona el estatuto de capacitación y empleo”.

cuantitativo: mejor ingreso laboral de los trabajadores certificados con respecto a los no certificados (aunque por el corto plazo transcurrido el impacto no es significativo estadísticamente), fluctuando la estimación de mejora salarial mensual por persona entre \$7.801 y \$45.711 (de acuerdo a 7 modelos distintos).

- Informe sobre el impacto del Proyecto de Certificación de Competencias en el sector construcción (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2004), lo señala como iniciativa destacada, movilizandando a un conjunto de instituciones estatales y privadas de importancia.

Finalmente, los desafíos pendientes que el proyecto liderado por la Fundación Chile se plantea para los años siguientes son:³⁷

- En primer lugar, para que las iniciativas ya realizadas logren posicionarse de forma más definitiva y significativa al interior del sistema económico nacional, y de la lógica desde la cual se toman las decisiones productivas y de políticas laborales y educativas, “se requiere abordar el tema dentro de una política nacional de formación continua. En esta línea de propone el desarrollo de un *Marco Nacional de Competencias en Chile*”, el cual permita coordinar e integrar el conjunto de conceptos, actores y sistemas alternativos que concurren a los procesos de capacitación y certificación del país, a través de una orientación compartida en torno al paradigma de las competencias.
- En términos de igual importancia, se destaca la necesidad de promover y asentar el diseño y la creación de una *institucionalidad* apropiada para otorgarle viabilidad y legitimidad al Sistema Nacional de Competencias en Chile, lo cual supone lograr interpelar de forma creciente y permanente a todos los actores relevantes, ya sea públicos o privados.
- En tercer lugar, se plantea la necesidad de mejorar aspectos *comunicacionales e informativos* del proyecto, aumentar los canales de visibilidad de éste en relación al público general y específico, la fluidez comunicativa con los mismos (por ejemplo, creación de un sitio web nacional unificado) y acrecentar el peso de las iniciativas en términos de la agenda nacional, entre muchos otros aspectos sobre los cuales ya se han logrado importantes avances.
- Por último, queda por avanzar en la tarea de hacer explícitas aquellas dimensiones relevantes en términos de políticas de protección social laboral que un Sistema Nacional de Capacitación y Certificación por Competencias puede aportar para un país como Chile, con sistemas de protección social basadas en contribuciones privadas-individuales, en el cual pueden resultar especialmente significativas la iniciativas que contribuyan a aumentar la empleabilidad y la capacidad de los trabajadores para forjar carreras laborales individuales más sólidas. Si bien esto se considera de forma implícita en los beneficios propios de los sistemas de capacitación y certificación por competencias, puede resultar relevante desarrollar explícitamente sus potencialidades en este ámbito.

2. Colombia³⁸

a. Iniciativa principal

El desarrollo de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) en Colombia está siendo llevado a cabo desde 1996 por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el cual tiene la atribución de actualizar y renovar la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) desde un paradigma de competencias.

Con el fin de aplicar una estrategia de “diálogo social”, el conjunto de actores involucrados en el proyecto formó las Mesas Sectoriales, las cuales incluyen a representantes de empresas, gobierno,

³⁷ Fundación Chile (2004) pp. 136 y ss.

³⁸ F. Vargas, (2004) e Informes de Proyectos de Políticas del Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2003 a y b).

trabajadores, y del sector educativo en general. Estas instancias son las encargadas de definir los perfiles laborales según competencias y, a partir de éstos, redefinir y estructurar los currículos de formación profesional. Ambos productos, normas y currículos definidos por competencias, son puestos a disposición y difundidos de forma gratuita a todas las entidades que los requieran, así como el acceso a asesorías técnicas en la materia.

En términos estructurales, el SNFT se compone de diversos subsistemas:³⁹

- Subsistema de oferta educativa, cuya función es diseñar el currículo, los planes y programas de formación, el proceso de administración educativa fortalecimiento de los ambientes de aprendizajes y la acreditación de la oferta educativa.
- Subsistema de normalización, el cual aplica las normas de competencia laboral.
- Subsistema de evaluación y certificación.
- Subsistema de aseguramiento de la calidad a partir de mecanismos de acreditación y verificación.
- Subsistema de información y mercadeo de productos y servicios del sistema, con el fin de divulgar información previamente organizada sobre diversos temas relacionados con competencias laborales.

La iniciativa colombiana, al ser impulsada y liderada por el SENA, tiene un marcado énfasis en la dimensión *educativa* de la certificación y la formación basada en competencias (en complemento con su dimensión *productiva*). En esta dirección, para lograr su objetivo -la creación de un SNFT-, el SENA ha diseñado dos líneas de acción: “la primera es la de fortalecer una Red Nacional de Instituciones de Formación y la segunda la de crear nexos de articulación entre la formación profesional y la educación formal”,⁴⁰ orientadas a partir de las recomendaciones sobre desarrollo de recursos humanos de la OIT.

Crecientemente, el SENA ha promovido la participación activa en el proyecto del Ministerio de Educación Nacional, lo cual hasta el momento se ha hecho visible en el desarrollo de dos proyectos de política gubernamental, los que aún se encuentran en un estado muy inicial de aplicación: “Competencias Laborales, Formación para el Trabajo y Pertinencia de la Educación Media” y “Articulación de la Educación no Formal y Continua con la Educación Formal y el SNFT”.

Es por esto que la especificidad del caso colombiano tiene relación con desarrollar un sistema integrado que facilite la “movilidad y equivalencia entre los niveles de formación profesional y los ciclos de educación formal”,⁴¹ a partir de vínculos periódicos y activos entre el SENA y el Ministerios de Educación de Colombia. De esta forma, en la medida en que ha sido posible diseñar un modelo en el cual “la formación del SENA puede guardar equivalencias con los niveles propios de la educación formal y ambas con los niveles de calificación de la CNO considerada como un marco nacional”, se hace cada vez más probable el desarrollo efectivo de un sistema nacionalizado y unitario de formación profesional orientado, en última instancia, por una lógica de competencias.

b. Grupo objetivo y mecanismos de adjudicación

El público al cual se han orientado los diversos programas llevados a cabo por el SENA, es distinto según si corresponde a un programa de formación y capacitación o a uno de certificación.

En el primer caso, el énfasis ha estado puesto en los *jóvenes*, puesto que se ha diagnosticado que, “en la actualidad, una amplia proporción de jóvenes que egresan de educación media deben enfrentarse a la búsqueda de empleo sin haber recibido una formación orientada para ello”.⁴² Dentro de las iniciativas que buscan enfrentar este problema, se encuentra el proyecto de política gubernamental antes nombrado

³⁹ En www.ilo.org/public/spanish/region/apro/cinterfor/publ/sala/vargas/exp_fb/iii.htm.

⁴⁰ En www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/i_b.htm#sena.

⁴¹ En www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/i_b.htm#sena.

⁴² Ministerio del Trabajo de Colombia, 2003 b.

–“Competencias Laborales, Formación para el Trabajo y Pertinencia de la Educación Media”–, el cual se orienta a los estudiantes secundarios de 10° y 11° grados, pertenecientes tanto a instituciones educativas oficiales (públicas) como privadas.

En cuanto al segundo caso, y en particular respecto del programa *Colombia Certifica*, impulsado también por el SENA desde agosto del 2004, el público objetivo incluye a todos los trabajadores que hayan adquirido conocimientos y destrezas específicas durante su experiencia laboral, que no tengan certificación formal de ello y que requieran una certificación de acuerdo con las normas de competencia laboral definidas por el sector productivo.

En Colombia, el acceso a la certificación por competencias es de carácter voluntario, a excepción de algunos sectores que exigen especiales estándares de seguridad y calidad, como agua potable y gas, donde la certificación laboral es obligatoria.

c. Resultados y evaluación

Como se dijo anteriormente, los programas aún se encuentran en un estado muy inicial, más cercano al diseño y a experiencias piloto que a una aplicación cabal. Por esto, las cifras disponibles apuntan a más resultados esperables que a resultados obtenidos propiamente tal.

De esta forma, se espera que el SENA otorgue certificación de competencia laboral a 180 mil trabajadores entre el 2005 y el 2007, como parte del programa Colombia Certifica (que hasta fines del 2004 sólo había certificado, a modo de experiencia piloto, a 137 operarias de siete empresas de confecciones).

Por su parte, en términos de logros institucionales, ya han sido establecidas 38 mesas sectoriales, las cuales han elaborado más de mil doscientas normas de competencia y, a partir de éstas, se han desarrollado 176 estructuras curriculares de formación profesional.

d. Iniciativas paralelas

Como una iniciativa paralela a la desarrollada por el SENA, pero impulsada por el sector empresarial, se destaca la que ha llevado a cabo el Centro de Formación y Desarrollo Tecnológico de la Industria Papelera (CENPAPEL). Proyecto realizado con fondos del BID, tiene el objetivo de establecer un sistema de normalización, formación y certificación de competencias para los trabajadores del sector. Entre los objetivos del proyecto se encuentran el de lograr un incremento en la competitividad, de la eficiencia y la rentabilidad de las industrias; dar mayor flexibilidad a las estructuras ocupacionales; hacer la transición de un sistema de capacitación regido por la oferta a otro regido por la demanda; reconocer los conocimientos y destrezas adquiridos por la experiencia, fuera del ámbito académico y hacer de la capacitación un proceso de formación continua a lo largo de la vida del trabajador.

3. Uruguay⁴³

a. Iniciativa principal

A fines de 1997, la Dirección Nacional de Empleo de Uruguay⁴⁴ inició, con apoyo del BID y del Fondo Mundial de Inversiones, un proyecto destinado a desarrollar e implementar un sistema nacional de normalización, formación y certificación en competencias laborales.

Básicamente, con el Proyecto de Competencias Laborales, se busca mejorar la productividad de trabajadores y empresarios a través de la formación y flexibilización organizacional, mejorar la empleabilidad de los trabajadores, promover la equidad en el acceso a los puestos disponibles de trabajo y mejorar la comunicación entre oferta y demanda del mercado de trabajo.

⁴³ F. Vargas, 2000 y Javier Lasida y Nina Billorou (2004).

⁴⁴ Perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Al proyecto concurren actores del sector productivo y de formación profesional. La responsabilidad técnico-administrativa está a cargo de la Dirección Nacional de Empleo, la cual ha constituido además un consejo consultivo, con la función de generar acuerdos y crear proyectos. Este consejo está conformado por los principales representantes del sector privado del país (ENAP), del consejo de educación técnico profesional, de las gremiales empresariales y de trabajadores, de las entidades de capacitación y de CINTERFOR/OIT.

En un sentido complementario al sistema nacional, como un apoyo paralelo, se propone la creación de un registro único de entidades capacitadoras, con el fin de otorgarle mayor legitimidad y certificar la calidad del sistema.

En el caso uruguayo se enfatiza el que un sistema nacional de este tipo, esto es, orientado por una lógica de competencias tiene un potencial estandarizador y articulador respecto de las iniciativas similares tomadas por los demás países que conforman el MERCOSUR. De hecho, los avances en hacia la implementación de un sistema nacional de competencias en Uruguay “se complementan mediante una comunicación sistemática con los que se registren en los otros países del MERCOSUR, explorándose al máximo las posibilidades de articulación que se consideran viables”.⁴⁵

Por último, es importante mencionar que la experiencia uruguayo en los programas de competencias ha ido acompañada por una reforma paralela, iniciada en 1995, en el conjunto del sistema educativo. A grandes rasgos, el Consejo de Educación Técnico Profesional, busca integrar con fuerza la dimensión tecnológica a nivel de educación básica y media, orientando los procesos en base a un paradigma de competencias adaptado a crear opciones vocacionales y laborales más amplias y adaptables.

b. Público objetivo y mecanismos de adjudicación

Es muy escasa la documentación referente a la relimitación de un grupo objetivo específico para el Proyecto de Competencias en Uruguay. Sin embargo, en general se desprende que está orientado principalmente a trabajadores ocupados y del sector formal aunque enfatizando, dentro de este grupo, aquellos sectores que presenten mayores dificultades de empleo y vulnerabilidad laboral.

Uno de los casos representativos de esto, es la experiencia piloto del enfoque de competencia laboral aplicada en la Fábrica Nacional de Papel (FANAPEL) de Uruguay. Producto de las diversas medidas modernizadoras de la empresa durante los años 90, la empresa introdujo innovaciones tecnológicas que provocaron enormes tensiones por parte de los trabajadores. En virtud de ello, fue necesario crear una estrategia de desarrollo de recursos humanos, con una inversión importante en la gestión de capacitación y actualización de los trabajadores de la empresa.

Dentro del mismo proyecto de competencia laboral, la experiencia piloto realizada en conjunto por Casa de la Mujer y Macromercado (que utilizó el método AMOD, que desarrolla el vínculo entre empresa y entidad de capacitación desde un enfoque de competencias), se orientó en cambio a un público objetivo distinto, no a trabajadores ya ocupados dentro de la empresa, sino a jóvenes que fuesen capacitados y certificados para optar a puestos laborales en la misma empresa (Macromercado) que lleva a cabo la capacitación práctica. En particular, esta experiencia piloto enfatizó además la relación entre función y género, en cuanto antes la empresa en cuestión sólo ocupaba a hombres en el área de reposición, pues se asumía que la fuerza era determinante. Sin embargo, al estudiar cuidadosamente esas tareas desde el enfoque funcional de competencias, se observó que eso no era tal y que era posible capacitar a mujeres jóvenes para desarrollar ese trabajo.

4. Brasil

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa la certificación por competencias ha ocupado un espacio predominante en las reflexiones y reformas en los ámbitos de la educación

⁴⁵ www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/obser/i_a.htm, p. 3.

profesional y las acreditaciones en Brasil. Se puede observar un considerable esfuerzo por parte de los Ministerios de Educación y del Trabajo, en conjunto con organismos internacionales y otros actores nacionales por impulsar un diálogo social e programas pilotos con el objetivo de generar lo que sería el embrión de una “Rede Nacional de Certificações”.⁴⁶

a. Iniciativa principal

El Ministerio de Educación brasileño ha formulado un *marco de competencias para la formación profesional*, con cobertura nacional, en el horizonte de sus esfuerzos por alinear la oferta educativa a las transformaciones del mundo productivo. En 1999 el Consejo Nacional de Educación promulgó las *Directrices Curriculares Nacionales* para la educación profesional de nivel técnico, “un conjunto articulado de principios, criterios, definición de competencias profesionales generales del técnico por área profesional y procedimientos a ser observados por los sistemas de enseñanza y por las escuelas, en la organización y planificación de los cursos de nivel técnico”.⁴⁷ El Ministerio del Trabajo también ha incorporado el concepto de “competencia” en su *Plan Nacional de Calificación*⁴⁸ que partió en 1995 con el fin de proporcionar educación profesional, por lo menos, a un 20% de la población económicamente activa del país.

Los actores involucrados en este proceso piensan que es necesaria la creación de un verdadero sistema nacional, iniciativa que tiene el apoyo de ambos ministerios (del Trabajo y de Educación) y de los centros de formación. El país cuenta con una base legal sólida que permite pensar que se puede llevar a cabo el reconocimiento de las competencias y los Ministerios, los centros de formación, la OIT y el CINTERFOR están trabajando en esta dirección.⁴⁹

a. Público objetivo y mecanismos de adjudicación

La iniciativa del Ministerio de Educación ha buscado establecer una relación entre la formación profesional y el ciclo de la educación media donde las *Directrices* abarquen la educación a nivel medio y superior. Dichas *Directrices* son de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones que ofrecen formación para el trabajo a nivel técnico en las 20 áreas profesionales establecidas. Para cada área profesional se han establecido los *Referentes Curriculares* donde se detallan las competencias, habilidades y bases tecnológicas, científicas e instrumentales que las constituyen.

A su vez, la oferta del Plan Nacional de Calificación (PNQ) estaría financiado principalmente por el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) bajo una garantía de acceso universal pero con prioridad para aquellos trabajadores⁵⁰ en situación de vulnerabilidad económica y social, particularmente aquellos con baja renta, baja escolaridad o sujetos a algún tipo de discriminación social.

b. Resultados y evaluación

La iniciativa brasileña de formación de un marco de competencias laborales y de proyectos pilotos orientados por dicho paradigma resulta significativa en sus aportes a la normalización y a la formación por competencias, tanto por parte de los Ministerios como de los institutos de formación profesional. Sin embargo, “todavía no se puede hablar de un marco nacional de calificaciones comprehensivo y articulado que incluya las diferentes ofertas y niveles de competencia de la formación profesional. Tampoco de que el tránsito entre el mundo de la educación académica y el de la formación [profesional] tenga definidas todas las vías posibles en la forma en que lo establecen los marcos nacionales de los países europeos”.⁵¹

⁴⁶ OIT (2002).

⁴⁷ http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/iv_b.htm.

⁴⁸ www.mte.gov.br.

⁴⁹ Para mayor información: www.mte.gov.br.

⁵⁰ Trabajadores desempleados, rurales, autónomos, domésticos, egresados del sistema penal, etc.

⁵¹ http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/iv_b.htmwww.mte.gov.br.

c. Iniciativas paralelas

SENAI

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) ha desarrollado un proyecto de certificación ocupacional nacional con el objetivo, por un lado, de elaborar perfiles y programas de formación por competencias y, por el otro, impulsar un proceso de certificación de competencias que reconozca aquéllas que han sido adquiridas durante la experiencia laboral.

Es característico del proyecto el tener una fuerte orientación técnica en todas sus dimensiones, y una alta representatividad, coordinación y diálogo entre los diversos actores del país, puesto que se encuentra liderado por los Comités Técnicos, quienes son los encargados de definir y delimitar los perfiles ocupacionales en función de las competencias laborales demandadas por las exigencias industriales, y están conformados por especialistas técnicos, representantes del SENAI, de organismos de educación superior e investigadores, de los sindicatos, de las empresas y sectores productivos y, finalmente, del sector público.

Este proyecto había llevado a cabo hasta enero de 2004 un conjunto de pilotos de identificación, normalización, formación y certificación de competencias en nueve Departamentos Regionales (en nueve Estados diferentes), involucrando a grupos directivos empresariales, equipos técnicos e instructores de instituciones de formación.⁵²

Además del proyecto de definición de los distintos niveles de competencias de la formación que se imparte (que son cinco y que van desde la ejecución de trabajos manuales simples y de carácter básico hasta actividades profesionales de alta complejidad y exigencia de adaptación continua y flexibilidad), el cual se encuentra actualmente en estado de expansión, se ha avanzado también en el proyecto de certificación profesional de los conocimientos y habilidades aprendidas en la experiencia laboral, lo cual también involucra etapas previas de evaluación, focalizando el acceso a capacitaciones específicas para los trabajadores en aquellas áreas deficientes.

Asociación Brasileña de Mantenimiento (ABRAMAN)

Con el apoyo del CINTERFOR y del SENAI/SP, se dio inicio a un proceso de certificación por competencias de los trabajadores del sector. La Asociación “unificó las diferentes competencias requeridas para el desempeño eficiente en el área de mantenimiento y formuló un *Programa Nacional de Calificación y Certificación* (PNCC) con el objetivo de transformar la calidad y productividad de los servicios de mantenimiento en el país a través de la calificación de los profesionales para estas actividades y así atender las expectativas del mercado de mantenimiento en Brasil”.⁵³ La certificación se caracteriza por estar hecha por un organismo de tercera parte, por tener gestión tripartita (sindicato, empresa, centro de capacitación), por tener énfasis en los resultados y por que los centros de certificación son autorizados mediante una auditoría por parte del PNCC.

Instituto Hospitalidade

Con el apoyo de los Ministerios de Trabajo, de Educación y del Turismo, el Instituto Hospitalidade de la Fundación Odebrecht inició en 1998 la implementación de un *Programa de Certificación de la Calidad Profesional para el Sector Turismo* con el fin de aumentar la calidad, la productividad y la competitividad de las actividades del sector. El proyecto fue acogido por el Ministerio de Educación como la experiencia piloto para el *Programa de Certificación de Competencias en la Enseñanza Media Técnica e Profesional* y cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, del FUMIN y del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). El Programa ha desarrollado la normalización de las ocupaciones del sector, la evaluación

⁵² Como por ejemplo: la ABRAMAN (Asociación Brasileña de Manutención), la SABESP (Compañía Paulista de Saneamiento Básico) y la CPFL (Compañía de Fuerza y Luz).

⁵³ http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/iv_b.htm www.mte.gov.br.

de las competencias de “hospitalidad” y “seguridad alimenticia”, la oferta de formación en base a los criterios definidos y la certificación de dichas competencia para los trabajadores del sector que han aprobado la evaluación. Para logra lo anterior el Programa a trabajo junto a más de 100 instituciones empresariales, de trabajadores, gubernamentales, educacionales y otras a través de su Consejo Nacional de Certificación y sus Comisiones Técnicas.

Fundación Brasileña de Trabajo de Soldadura (FBTS)

La FBTS, creada por varias empresas privadas usuarias de los servicios de soldadura, creó el *Sistema Nacional de Calificación y Certificación de Inspectores de Soldadura* bajo el interés común de “reglamentar los requisitos, criterios y sistemas para la calificación y certificación de inspectores de soldadura con base en las necesidades de los diversos sectores productivos”.⁵⁴ Este sistema de certificación no se define en sí mismo como de competencias aunque un análisis detallado de las normas muestra que son requeridas competencias de carácter técnico fundamentalmente, para superar exitosamente las pruebas de evaluación. La mayoría de las áreas teóricas y prácticas evaluadas corresponden con normas de carácter internacional sobre temas específicos como oleoductos, gasoductos, tanques de almacenamiento, estructuras metálicas, etc. En este caso “la normalización internacional facilita la existencia de criterios tanto para la elaboración de los programas formativos como para la evaluación de las competencias”.⁵⁵

PETROBRAS

Para obtener una mayor confiabilidad y calidad de sus servicios, esta empresa petrolera implantó una política de garantía de calidad que incluye la calificación y certificación del personal. Se está ante el funcionamiento de Sistemas Nacionales de Calificación y Certificación de carácter sectorial con una alta incidencia del sector privado en su funcionamiento.

Dos aspectos interesantes de estas experiencias radican, por un lado, en su inserción con la política nacional de calidad y con organismos nacionales de normalización y certificación; y, por otro, en el papel otorgado a la certificación como medio complementario en el aseguramiento de la calidad. Obviamente los sectores de los que hablamos mantienen una alta exposición en los mercados internacionales lo cual los hace especialmente proclives al uso de estos mecanismos.

CUT

La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Brasil ha desarrollado el *Proyecto Integrar*, el cual focaliza sus iniciativas en aquellos trabajadores con menor capacitación y educación y que se ven exigidos por los nuevos estándares productivos. Para llevarlo a cabo, se realizó una alianza con la Secretaría de Estado de São Paulo, y se dirigió específicamente a los trabajadores del sector metalúrgico de ese lugar, el cual es uno de los que ha experimentado más transformaciones tecnológicas en el último tiempo y, por ello, exige capacidades de adaptación cada vez más complejas.

Algunas características específicas del proyecto son, por ejemplo, estar destinado a trabajadores que no completaron la enseñanza básica, por lo que incluye fuertemente el desarrollo de competencias básicas, aunque también incluye las técnicas, organizacionales y comunicativas, entre otras. Además, le da gran importancia a la valoración del aprendizaje acumulado por el trabajador en su experiencia laboral.

La idea de incorporar activamente la representación de los trabajadores en los procesos de diseño e implementación de los sistemas y programas de capacitación y certificación por competencias, tiene la ventaja de incorporar la experiencia concreta de quienes realizan las funciones laborales y que, por ello, se enfrentan cotidianamente a situaciones y problemas que quedan fuera de una definición ideal de las ocupaciones, incorporando así mayor información y haciendo más probable el éxito en la implementación de los programas.

⁵⁴ http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/iv_b.htmwww.mte.gov.br.

⁵⁵ http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/iv_b.htmwww.mte.gov.br.

5. México⁵⁶

Es importante destacar que el caso mexicano constituye hasta ahora el único Sistema Nacional cabalmente implementado en la Región.

a. Descripción general del sistema

Como una iniciativa de gobierno, en 1995 se crea en México el *Consejo de Normalización de Competencias Laborales* (CONOCER), al interior del *Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y Capacitación* (PMETyC) impulsado y financiado básicamente por el Banco Mundial y en menor medida por el Banco Interamericano de Desarrollo, con la intención de promover la creación de un sistema nacional de estándares basados en competencias para ser usados por empleadores y el sistema formal de educación técnica. El diseño del proyecto respondió básicamente a tres transformaciones significativas ocurridas en México durante la década anterior: la descentralización, en 1992, de los servicios educativos básicos respecto de los estados; la actualización de la Ley General de Educación en 1993, y la promulgación del Tratado de Libre Comercio (NAFTA) entre México, Canadá y Estados Unidos en 1994.⁵⁷

Si bien es una iniciativa gubernamental, el consejo está compuesto por representantes del sector empresarial, del sector social, del sector sindical, del agropecuario y del sector público. A su vez, su función es la planificación, la operación, el fomento y la actualización del Sistema de Normalización y de Certificación de Competencias Laborales en México, abarcando el conjunto total de las fases de la competencia laboral (identificación, normalización, formación y certificación).

Una vez que el primer propósito fue llevado a cabo, esto es, la creación de las normas a escala nacional, se decidió redirigir la estrategia hacia los propósitos menos logrados del proyecto, enfatizando los esfuerzos hacia la difusión y utilización de las normas mediante la certificación, esto es "ponerlas en funcionamiento" a través de las acciones de certificación. Fundamentalmente, se destacó la necesidad de activar un mercado de certificación que utilice y valore las certificaciones actuales y potenciales que surjan de las normas elaboradas.

b. Grupo objetivo y mecanismos de adjudicación

Al estar orientado fundamentalmente por motivaciones provenientes del sector productivo para aumentar la productividad y competitividad del capital humano de la fuerza laboral mexicana, el CONOCER define en términos muy generales el público objetivo potencial, y no especifica una especial atención a tipologías específicas de trabajadores, por ejemplo, aquellos pertenecientes a sectores productivos con predominancia de informalidad o precariedad laboral o a trabajadores cesantes. Más bien, plantea el proceso de Certificación (al igual que el de Formación), como un "proceso abierto en el cual un trabajador puede solicitar a un organismo certificador que le sea evaluada y reconocida su competencia laboral en alguna de las normas ya disponibles".

En cuanto al mecanismo de adjudicación del beneficio, el proyecto se enfrentó al problema simultáneo de dar sustentabilidad económica al sistema, a partir de la generación de un mercado activo de demanda por certificaciones, pero también de asegurar la posibilidad de acceso a todos los trabajadores. Para ello, inicialmente el proyecto invirtió recursos para incentivar la participación de trabajadores desempleados, contribuyendo en el pago por el servicio. En virtud del bajo impacto que el proyecto ha tenido en la población desempleada y subempleada, se ha planteado actualmente la necesidad de generar una política explícita que facilite el acceso de los desempleados al certificado.

c. Resultados y evaluación

Hasta octubre del 2003, han sido conformados 75 comités de normalización en igual número de sectores ocupacionales, en virtud de los cuales se han elaborado 607 Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL). La operación del sistema ha llevado a conformar 32 organismos certificadores y 1.273

⁵⁶ Ver entre otros OIT/ CINTERFOR (2005 a).

⁵⁷ Banco Mundial, 2004.

centros evaluadores. A partir del cambio de estrategia, no ha aumentado el número de NTCL desde esa fecha hasta hoy, sino que se ha buscado difundir y utilizar las normas en función de la certificación, de modo que 308 NTCL (el 51%) cuentan con Organismos Certificadores acreditados. En materia de certificados se han cubierto 170 calificaciones que representan 177.396 Unidades de Competencia Laboral certificadas; el 80% de las cuales se concentran en 22 calificaciones.

En términos evaluativos, la experiencia mexicana ha demostrado que no en todos los sectores laborales la posesión de un certificado de competencia laboral es observado como algo atractivo. Por ejemplo, el 36% de las certificaciones se han concentrado en el sector de informática y otro importante porcentaje se asocia a trabajadores de grandes empresas, es decir, más vinculado al enfoque de gestión por competencias de los recursos humanos.

La evaluación del proyecto PMET realizada por el Banco Mundial es bastante crítica, tanto respecto de la eficiencia como de la eficacia del sistema no sólo en función de los propósitos de mejorar la formación técnica mexicana en cuanto a los requerimientos productivos actuales, sino fundamentalmente en relación con el impacto sobre determinados sectores del mercado laboral, tales como los subempleados y desempleados. Fundamentalmente, se cuestionó la falta de una medición adecuada del impacto real del proyecto, es decir, con un control de los otros factores incidentes.

Básicamente, se evaluaron los resultados generales (del PMET y C y del CONOCER) como insatisfactorios, al igual que la sustentabilidad, el desarrollo institucional fue evaluado como modesto, e insatisfactorio el desempeño del propio Banco Mundial y los Financistas. Básicamente, se dejó de entregar recursos al proyecto, el cual tuvo que seguir con financiamiento público, por razones atribuidas a la inexperiencia en una escala tan amplia y compleja, habiendo desarrollado pilotos previos demasiado distintos a la realidad nacional (pilotos en pequeña escala).⁵⁸

En esta misma dirección, en el informe de APEC 2002,⁵⁹ se señalan algunos factores que han podido contribuir al lento y reducido impacto de los programas mexicanos de competencias (menos de 1% de la población económicamente activa había certificado sus competencias hasta ese momento):

- En la mayoría de los casos, los empleadores no solicitan candidatos cuyas competencias han sido certificadas. Las “credenciales” otorgadas al concluir los estudios continúan siendo predominantemente relevantes para aumentar la empleabilidad individual.
- Hay un alto número de personas autoempleadas, dedicadas a la venta detallista formal o informal, las que no necesitan obtener una certificación de sus competencias.
- Si bien la concepción de “certificación de competencias” fue introducida en México hace algunos años, la mayor parte de los empresarios y trabajadores continúa ignorando en qué consiste y cuán útiles pueden ser.

6. Otras iniciativas en la región

Se describen brevemente a continuación iniciativas de carácter más específico, o bien que se encuentran en un estado con mayor carácter de piloto que las anteriores, la mayoría de las cuales está siendo técnicamente asesoradas por la OIT.⁶⁰

a. Bolivia

Con el objetivo de actualizar el Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO) en términos de competencias, y así lograr mayor eficacia en la articulación entre oferta y demanda laborales y los

⁵⁸ El espacio disponible no permite exponer detalladamente las fuertes críticas realizadas al proyecto CONOCER por parte del Banco Mundial (B.M. 2004).

⁵⁹ Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, México (2002) APEC Forum on Human Resources Development, 2002, Chiba, Japón.

⁶⁰ La información existente ha sido elaborada y publicada por este organismo, siendo la fuente más relevante el texto ya citado *La Formación Basada en Competencias en América Latina y el Caribe. Desarrollo Reciente, algunas experiencias*. www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/ii.htm.

organismos formadores, el Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL) de Bolivia, contó con el financiamiento del Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos (FORMUJER).

Básicamente, lo que se busca es operativizar las funciones laborales concretas a partir de logro de resultados, independiente no sólo de la forma en la que el trabajador adquirió las habilidades y conocimientos, sino también con independencia de otras variables, por ejemplo, el sexo del trabajador. Esto, bajo la hipótesis de que la orientación por competencias es particularmente apropiada para superar actuales prejuicios y prácticas laborales sexualmente discriminadoras fuertemente arraigadas en el país y la región.

En general, la metodología utilizada por el CNO en Bolivia comparte las distinciones comunes a los sistemas basados en competencias, así como también sus objetivos y la utilidad o beneficios esperados, siendo en cambio un aspecto altamente diferenciador su enfoque de género, especialmente en el esfuerzo por delimitar las ocupaciones y funciones respectivas orientándose a una descripción muy técnica de la ocupación misma que no refiera en momento alguno a una preferencia sexual para el cargo, tanto en los casos de discriminación femenina como masculina (por ejemplo, el cambio de “secretaria” a “secretariado”).

Con el fin de lograr situarse como una referencia nacional altamente efectiva para desarrollar programas de formación orientados por competencias, el CNO cuenta actualmente con el apoyo de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y busca lograr un apoyo significativo en el ámbito gubernamental.

b. Guatemala

Desde 1998, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) ha reorientado su gestión hacia un paradigma de competencias laborales, lo cual se ha cristalizado en el desarrollo del Modelo de Normalización Técnica por Competencias (NORTE), tanto para los planes de formación profesional, como para evaluar y certificar competencias y asesorar gestión de recursos humanos.

Al igual que en los casos anteriores, se ha optado por un predominio técnico en la definición de perfiles y normas ocupacionales, y una orientación de éstas fuertemente regida por las demandas reales de los sectores productivos.

Si bien aún la experiencia de INTECAP es bastante nueva, tiene el potencial de representar “un modelo de modernización institucional a partir de la convergencia de dos procesos; el de incorporación del modelo de competencial laboral y modelo de gerencia de la calidad. Este último permitió a la institución desarrollar una verdadera actualización en su estructura y funciones la cual se complementa con la nueva oferta por competencias laborales”.⁶¹

c. El Salvador

El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) viene impulsando la Formación Basada en Competencia Laboral, a través del diseño y la creación de un Sistema Nacional de Formación y Certificación. Para esto se ha creado el Sistema de Normalización y Certificación de Competencias que se caracteriza por: enfocarse en la demanda, estar basado en resultados, posibilitar una mayor coordinación institucional y una mayor permeabilidad entre las empresas y los servicios de capacitación, la normalización y certificación para proveer información veraz y oportuna al mercado acerca de la los trabajadores y sus competencias, mayores posibilidades de actualización y adaptación, estar orientado al aprendizaje a lo largo de la vida y la implementación de programas pilotos que permitan retroalimentar el proceso a nivel nacional.

⁶¹ www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/ii.htm.

La propuesta busca definir las normas técnicas de competencia laboral y el establecimiento de un sistema nacional que tenga legitimidad y credibilidad social. El Sistema sería un organismo tripartito con la misión de elevar los patrones de recursos humanos, mejorar la competitividad del sector productivo y las condiciones de empleo del trabajador.

El plan piloto se ha llevado a cabo en los sectores: textil, metalmecánica, electricidad y automotriz. Es interesante notar que INSAFORP no ejecuta directamente la formación, sino que utiliza los fondos públicos para contratar acciones de formación con entidades privadas y públicas.

Se considera que los principales desafíos en el caso salvadoreño son hacer que el mundo educacional incorpore el concepto de educación a lo largo de la vida y la superación de la sobrevaloración de la educación académica versus la profesional técnica.

d. Nicaragua, Venezuela y República Dominicana

El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) dominicano es un modelo colegiado que ha logrado avances en la integración del Sistema Nacional de Formación Profesional para el Trabajo Productivo. Se han desarrollado mecanismos relativos a la integración de los sectores productivos, a la coordinación interinstitucional, al apoyo a la gestión institucional y a las alianzas estratégicas regionales. Se ha utilizado el enfoque de las competencias para la medición y mejoramiento de la productividad y la competitividad de las empresas.

El INATEC de Nicaragua también ha trabajado en la reformulación de sus programas de formación para el área de la industria bajo el paradigma de las competencias. En Venezuela el INCE igualmente ha actualizado sus programas utilizando el análisis funcional y están llevando a cabo una experiencia piloto en el área de mecánica automotriz.

e. Argentina

En Argentina se está llevando a cabo un programa de certificación por competencias laborales que se orienta a establecer las bases institucionales y metodológicas para desarrollar un sistema de carácter nacional. El programa consiste en la realización de experiencias piloto de certificación y capacitación basadas en el enfoque de las competencias laborales en cuatro áreas sectoriales: industria gráfica, metalmecánica, mecánica automotriz y pastelería artesanal.

El proyecto está desarrollando las fases de la identificación y la normalización de las competencias, de la creación de materiales formativos y la ejecución de la formación, de la evaluación y de la certificación de las competencias.

El programa está desarrollando cinco dimensiones del futuro Sistema Nacional:

- Identificación y desarrollo de los perfiles y unidades de competencia a evaluar y certificar dentro de cada sector
- Generación de instrumentos de evaluación de las competencias de cada perfil
- Identificación y desarrollo de las competencias que debe reunir un individuo para acreditarse como evaluador de competencias
- Desarrollo de los procedimientos a seguir para llevar a cabo una evaluación de competencias legítima y transparente.
- Diseño de la institucionalidad que se debe generar en cada sector para el desarrollo del Sistema

El proyecto tuvo sus inicios en el 2001 y es cofinanciado por el BID/FOMIN y las entidades participantes (Sindicato de Mecánicos Automotores y Afines; Federación Argentina de Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros; Asociación de Industriales Metalúrgicos de la Provincia de Rosario y Fundación Gutenberg de la Industria Gráfica).

f. Honduras

Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH)

Este centro es una red de centros de capacitación que impulsa el modelo de Instrucción Basada en Competencia (IBC) en el país. Existen 750 módulos y estándares ocupacionales para 54 puestos de trabajo que se imparten en 29 centros a lo largo del país. En particular, el programa enfatiza la certificación voluntaria de jóvenes en competencias de carácter técnico.

g. Paraguay

Cámara Paraguaya de la Construcción

La Cámara está desarrollando, con el financiamiento del BID, el *Programa de Eficiencia y Competitividad de la Industria de la Construcción* (PECC), cuyo objetivo es el establecimiento de un sistema de normalización, formación y certificación de competencia laboral de aplicación sectorial. El proyecto ha venido trabajando en la identificación de perfiles del sector para lo cual elaboró el mapa funcional y la clasificación de grupos y familias ocupacionales. El programa ha desarrollado un diagnóstico de las necesidades formativas del sector y dos de sus características interesantes son: el desarrollo de módulos transversales en las áreas de seguridad e higiene laboral y medio ambiente; y la incorporación de la ejecución de cursos de formación directamente en las obras.

B. Países desarrollados

1. Gran Bretaña⁶²

a. Descripción general del sistema

En 1986 se implantó en Gran Bretaña el *National Council for Vocational Qualifications* (NCVQ), una de las primeras iniciativas a nivel mundial en este ámbito, con el fin de reformar el sistema de titulaciones profesionales en un contexto económico de terciarización, falta de competitividad internacional, integración europea, bajo nivel de calificación de la mano de obra, desregulación del contrato de trabajo, precarización y debilitamiento del rol de los sindicatos. Éste era un organismo público patrocinado por el Departamento de Educación y Empleo, y sus miembros eran en su mayoría destacados empresarios y representantes de los sectores de la educación y la formación profesional.

Tras una década de desarrollo se llevó a cabo un balance y una evaluación del sistema, a solicitud del gobierno, donde se consultó a los representantes de todas las categorías interesadas (*Informe Beaumont*), cuyas conclusiones y recomendaciones pautaron ciertas reformas al sistema. En octubre de 1997 el NCVQ fue sustituido por el *Qualifications and Curriculum Authority* (QCA), con atribuciones más amplias, pasando a ser un organismo regulatorio que funciona en la campo del Departamento de Educación y Empleo, cuyas responsabilidades abarcan el currículo nacional de la educación básica, la educación media académica, las Competencias Profesionales Generales (GNVQ), las Competencias Ocupacionales (NVQ), la evaluación y la estructura nacional de competencias.

El sistema fue *implementado desde el gobierno*, quién buscaba definir las normas de desempeño ocupacional relevantes para los distintos sectores del país y lograr su difusión y adopción por parte de las empresas y trabajadores. El Estado puso la política de capacitación/certificación como una prioridad en su agenda y incorporó el enfoque de competencias creando la *Qualifications and Curriculum Authority* y otorgando fondos para la implementación y operación del sistema.

⁶² Sobre la base de Crowley-Bainton, Theresa, OIT, 1997 y Report of the Independent Review of the UK National Occupational Standards Programme, QCA, 2001.

La iniciativa fue *desarrollada por los empleadores*, las organizaciones de empresarios le otorgaron dinamismo al proceso ya que había una preocupación común entre éstas y el gobierno, ambos estaban de acuerdo en que la educación y la capacitación eran temas prioritarios a tratar.

Inicialmente, los *sindicatos* participaron negociando a nivel de empresa en la puesta en práctica de la formación y la evaluación. Solamente en 1997 ellos se integran a la *Qualifications and Curriculum Authority* y a otras instancias institucionales del sistema. De este entonces ellos han cumplido un *rol negociador* en los conflictos de intereses entre los requerimientos de las empresas y lo que los trabajadores requieren para desarrollarse. La Confederación de Industrias Británicas ha criticado la no-apertura del sistema a los sindicatos desde el inicio, lo cual retardó el proceso de integración y participación de los trabajadores.

Los *representantes de la educación superior y la formación profesional* integran el Consejo de la QCA junto a los empleadores y a los sindicatos. Los centros educativos y de formación que son aprobados por el sistema también pueden jugar el rol de evaluadores y verificadores del desempeño de los candidatos en referencia a las normas establecidas.

b. Particularidades del sistema

En Gran Bretaña existía una tradición de más de cien años en materia de certificación en el momento que se inició el proceso de implementación del sistema, es decir, la certificación profesional contaba con un gran arraigo y reconocimiento social.

Las normas ocupacionales forman la base del sistema y establecen las competencias y los niveles estándar de rendimiento para las diversas profesiones o sectores ocupacionales. En su construcción y actualización intervienen los *empleadores y trabajadores* a través de los organismos sectoriales.

El sistema se basa en el principio de la *adhesión de carácter voluntario* al mismo. Por lo tanto, su implementación ha sido gradual dado que los sectores y subsectores productivos, empresas, proveedores de capacitación y candidatos se han ido sumando a distinto ritmo.

Es interesante notar que en Gran Bretaña un mismo organismo, el Departamento de Educación y Empleo, es responsable por el currículo nacional de educación básica, media y de las competencias ocupacionales. Lo anterior demuestra que hay una preocupación del gobierno por alinear la educación académica y profesional con las necesidades del mercado en un sistema articulado. El sistema de competencias se desarrolló articuladamente con una reforma del conjunto del sistema educativo y de formación profesional (Ley de Reforma 1988), que estableció que una parte de los resultados del diseño curricular debería estar orientado y vinculado con las necesidades del mundo productivo, pero sin indicar los contenidos y métodos para alcanzar dicho objetivo.

c. Grupo objetivo y mecanismos de adjudicación

El sistema está diseñado para proporcionar un *acceso abierto a la evaluación* y facilitar el aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral. Los trabajadores de cualquier nivel pueden obtener el reconocimiento de sus competencias alcanzadas.

La estrategia de implementación consiste en el *estímulo a la demanda por formación y certificación por competencias* (empresas y trabajadores) y marketing de los productos del sistema (normas, certificaciones y capacitación) por parte del mercado de trabajo, es decir, tanto para los empleadores como para los trabajadores mismos.

Desde 1992 el sistema de *General National Vocational Qualifications* (GNVQ) tiene por objetivo fomentar la formación de los *jóvenes* (a partir de los 16 años) proporcionando una base de competencias dentro de una rama o un amplio sector ocupacional, constituyéndose como un puente entre los sistemas académico y profesional. Es una alternativa a las titulaciones educativas tradicionales y una buena base para la formación profesional específica y la educación académica superior.

El Estado financia la formación y certificación de tres grupos objetivo: los *jóvenes hasta 19 años* en educación a tiempo completo (colleges o escuelas); los *jóvenes entre 16 y 24 años* que desean ingresar al mundo laboral; y los *desempleados*.

El sistema cuenta con una red de consejos (TECs) presididos por empresarios, quienes trabajan en asociación con otros representantes de la comunidad local (incluyendo los sindicatos), que tienen por objetivo planificar e implantar la provisión de formación de acuerdo a las necesidades del mercado laboral local utilizando fondos públicos. Estos consejos gestionan la adjudicación de los fondos para la capacitación de los desempleados y los jóvenes de la región.

El tema de la *formación continua* está a cargo de las empresas, quienes deciden qué formación o certificación conviene y se hacen cargo del financiamiento. Las modalidades son diversas y la participación de la empresa y el trabajador se negocia en cada caso. Aquellos individuos que no son beneficiarios de las políticas públicas y desean certificar sus competencias deben costearse el proceso.

d. Resultados y evaluación

Coexisten otros diplomas y certificados con las NVQ pero éstos han disminuido su peso relativo, en la medida que el sistema se ha consolidado. Es interesante notar que en Gran Bretaña se ha puesto bastante énfasis en la evaluación y en la reflexión sobre el Sistema, especialmente en relación a los objetivos que éste persigue. A finales de los años 90 el sistema había ampliado su cobertura en un 35% de certificaciones al año y el 40% de las empresas utilizaban las *National Vocational Qualifications*. En 1997, de los candidatos a la certificación, el 77% estaba trabajando, el 4% desempleado, el 10% capacitándose y el 9% era estudiante. En este entonces, la gran mayoría de los empresarios manifestaba un alto grado de confianza y satisfacción con relación al sistema y el 90% de las ocupaciones ya estaban normalizadas bajo el paradigma de las competencias.⁶³

2. Francia⁶⁴

a. Descripción general del sistema

El modelo de capacitación y certificación francés en los años 70 se caracterizaba por ser un sistema de enseñanza profesional impartido principalmente por el Estado, donde los distintos actores sociales (empleadores, sindicatos, educadores) dialogaban y participaban en la definición del contenido, en la evaluación y en el financiamiento del proceso.

Debido a la reconversión industrial, las altas tasas de desocupación y movilidad, la poca efectividad de los métodos de formación en el desempeño laboral y los bajos niveles de reconocimiento de los diplomas otorgados; en las últimas dos décadas, los sistemas de formación y capacitación han tenido que *reformularse y flexibilizarse*, adoptando el *enfoque de las competencias* y reconociendo las competencias adquiridas a través de la experiencia. Por lo tanto, se creó un *sistema nacional* compuesto por tres subsistemas, *a partir de la estructura que ya existía*. Lo transversal a los tres sistemas es el enfoque de las competencias y la búsqueda de coherencia en la formación y certificación; sus diferencias se refieren a la población objetivo y a la institucionalidad.

Los *subsistemas* tienen un *carácter tripartito* en el nivel de *estructura organizacional* y de *aseguramiento de calidad* (con un gran desarrollo e implementación de instrumentos nacionales e internacionales); y en la *definición de los marcos de referencia* (socio-económicos, de formación, de orientación, de posicionamiento y de certificación). Sin embargo, en las definiciones de los marcos de referencia del subsistema a cargo de las Ramas Profesionales solo participan los empresarios y los sindicatos.

⁶³ Gran Bretaña–Sistemas comparados en competencias laborales, CINTERFOR–OIT. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/iii/granbret/>.

⁶⁴ Esta sección se basa en OIT/ CINTERFOR – OIT <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/iii/francia/index.htm> (2005 c) y (2) Centres Interinstitutionnels de Bilans de Compétences. <http://www.cibc.net>.

El *objetivo* del sistema nacional es “crear un sistema único que dé mayor transparencia y coherencia al conjunto de las acciones”⁶⁵ de formación y capacitación mediante el reconocimiento de la tradición anterior y la negociación permanente de los actores involucrados.

b. Particularidades del sistema

El modelo tradicional francés se caracterizaba por un predominio del rol del Estado y presentaba ventajas en lo que concierne a la homogeneidad de la evaluación y la transferibilidad de las calificaciones para la progresión hacia niveles superiores en una misma empresa.

En 1971 se promulgó una ley fundacional del Sistema de Formación Profesional a cargo del Estado, como producto de la negociación entre el sector productivo (empresas/ sindicatos) y los poderes públicos donde se estableció la obligatoriedad del aporte, por parte de las empresas, de un 1% de la masa salarial al financiamiento de la formación de los asalariados.

Hasta 1996, no existía un sistema de identificación de competencias normalizado en el sentido de entender la norma como vínculo entre calificación y clasificación, salvo algunas excepciones. “La identificación de competencias requeridas en la actividad productiva se procesa a través del análisis del empleo-tipo que cuenta con una larga tradición y sistematización en el país (Repertorio Francés de Empleos que se inicia en 1974)”.⁶⁶ Existen diversos métodos de análisis del empleo e identificación de competencias, lo que muchas veces se vuelve un problema para la estandarización a nivel nacional.

Se ha implantado un *Centre Interinstitutionnels de Bilans de Compétences* (CIBC) que ayuda a los empresarios y trabajadores a identificar, evaluar y certificar las competencias laborales de los trabajadores y apoyar el desarrollo de las carreras individuales de los mismos. Este organismo tiene por objetivo “brindar a las personas un diagnóstico e informe actualizado de las competencias adquiridas, orientándolas para su negociación con los empleadores y apoyándolas en la toma de conciencia de lo que significan en términos de capital humano”.⁶⁷

c. Grupo objetivo y mecanismos de adjudicación

Como se señaló anteriormente, los tres subsistemas difieren tanto respecto del *grupo objetivo* que atienden como en su institucionalidad. El primer subsistema está a cargo de los Ministerios de Educación, Agricultura y Salud y tiene como objetivo la formación inicial de los jóvenes, y la formación continua de los asalariados y desempleados. Ya el segundo subsistema tiene como objetivo la formación continua de los jóvenes, de los asalariados y de los desempleados, y está a cargo del Ministerio de Empleo y la Solidaridad, quienes ofrecen cursos y certificaciones para los sectores de construcción, servicios e industria. Y por último, el tercer subsistema está a cargo de las Ramas Profesionales (integradas por empleadores y sindicatos de un sector), ofreciendo cursos y certificaciones para los trabajadores activos, complementarios a los ofrecidos por los otros dos subsistemas.

Las transformaciones operadas progresivamente han ido conformando un modelo "mixto", en el que coexisten e interactúan tres lógicas (Estado, concertación social y mercado). En 1996 se destinó un 1,8% de PBI a la formación profesional y los principales *financiadores* fueron: el Estado (45,5%), las empresas (40%) y las colectividades locales (7,4%).

d. Resultados y evaluación

En 1996 alrededor de 8,3 millones de trabajadores activos realizaron algún tipo de formación, donde 3,850 millones provenían de contratos efectuados por empresas del sector privado, 3 millones eran asalariados del sector privado, 747 000 jóvenes menores de 26 años y 680 000 desocupados.

⁶⁵ <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/iii/francia/i.htm>.

⁶⁶ <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/iii/francia/ii.htm>.

⁶⁷ http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/i/i_2b.htm.

Es posible observar que las categorizaciones profesionales se refieren cada vez más a las certificaciones por competencia y en la órbita empresarial a la adopción de la gestión por competencias ha tenido un gran desarrollo en el país.

3. Australia⁶⁸

a. Descripción general del sistema

En Australia la formación profesional siempre ha sido *responsabilidad del Estado* (Commonwealth y estados/territorios), se creó la *Australian National Training Authority* (ANTA) y frente a la necesidad de adecuar el sistema de educación y capacitación a la demanda del mundo laboral, en 1987 el gobierno federal reformó los sistemas de educación y capacitación por medio de la unificación del Departamento de Empleo, la Educación y la Capacitación (DEET). Enseguida se adoptó el enfoque de las competencias a nivel nacional y en 1995 se creó el *Australian Qualifications Framework* (AQF), un sistema que une a las escuelas, a los centros de formación y capacitación y a los sectores de educación superior en base a estándares comunes de competencias.

Este sistema *impulsado por el Estado* comprende: pautas nacionales para cada una de las competencias otorgadas en las escuelas, centros de capacitación y de educación superior; principios para la articulación y transferencia de créditos; registro de las autoridades legitimadas para acreditar las competencias; los protocolos para la acreditación de las competencias; y la estructura para el monitoreo de la implementación.

Los principios que pasaron a guiar la educación australiana son: la *flexibilidad, la provisión de diversas trayectorias de estudio* que se adapten a las diferentes circunstancias, la habilidad de ingresar y reingresar al sistema, el aprendizaje a lo largo de la vida, el reconocimiento de la capacitación obtenida en otros sectores, el reconocimiento de las competencias adquiridas en el exterior y el apoyo a los inmigrantes. Además, se puso énfasis en que el sistema estuviera orientado predominantemente a la demanda de certificaciones por parte del mercado laboral (por sobre la oferta de éstas).

Dicha *orientación a la demanda* se ve reflejada en que el *Consejo de la Australian National Training Authority* está conformado por un representante de la Unión del Comercio (trade union) y otros cuatro miembros de la comunidad industrial. Además, el *sector privado* asume un gran protagonismo en el sistema a través de la provisión de capacitación y la participación en los consejos de los centros de capacitación públicos. Sin embargo, el *Comité de la AQF* está integrado por representantes de todos los *sectores de la capacitación y educación y demás actores sociales (empleadores, sindicatos)*.

b. Particularidades del sistema

Australia cuenta con una fuerte tradición de negociación y diálogo social, donde el *Estado* y los *sindicatos* juegan un rol protagónico.

El gobierno australiano utiliza un avanzado modelo (MONASH) para proyectar, cada cuatro años, la fuerza laboral que se va a requerir a nivel nacional.

La *National Qualifications Framework* comprende al conjunto de la educación secundaria, post obligatoria, la capacitación y la educación universitaria. Lo anterior implica que el sistema tiene una estructura comprehensiva y flexible, de nivel nacional, que incluye y articula a todos los centros de educación y capacitación.

La *implementación* del sistema se dio de manera *progresiva*, en etapas que iban a la par con la formación de los docentes e instructores que llevaban adelante las reformas. Además, a lo largo de este período se llevaron a cabo varios *debates* y *evaluaciones* de resultado de cada etapa por parte de los agentes involucrados (estados, territorios, actores sociales, educadores). El *diálogo social* jugó y juega

⁶⁸ Fuentes: Hall, William 1997 y OIT/ CINTERFOR (2005 d.).

un rol muy importante en el establecimiento del sistema puesto que está la conciencia de que sin la *participación de todos los actores involucrados* y la *legitimación de la sociedad* no se podría llegar a un sistema realmente nacional.

c. Grupos objetivos y mecanismos de adjudicación

El financiamiento del sistema está a cargo del Estado y el aporte financiero de los privados se debería dar de manera directa e indirecta mediante la membresía en los comités y la provisión de capacitación. Sin embargo, los análisis señalan que el proceso ha sido llevado por el gobierno, con dinero público y que la participación de los privados se ha limitado a la membresía en los comités. Gracias a esto los cambios han podido ser diseñados para ayudar a resolver los problemas sociales, principalmente el desempleo.

Las *group training companies* emplean aprendices y practicantes y les dan la oportunidad de trabajar en distintas empresas durante su formación. El financiamiento del proceso proviene del Estado y cubre los sectores de la administración pública local, manufactura, turismo, finanzas, automotriz, construcción, venta al por menor, electricidad, ingeniería y gasfitería. Varios de estos grupos también participan en la formación fuera del trabajo en los centros de formación público o a través de sus propios centros de formación. Dicho sistema es una clara asociación entre el gobierno, la ANTA, los empleadores y los centros de formación. Se cree que las *group training companies* tienen un rol muy protagónico en el funcionamiento del sistema en la medida en que su estructura, basada en la comunidad, trabaja de manera cercana con miles de empresas de tamaño mediano y pequeño, y es capaz de persuadirlos a llevar a cabo capacitaciones estructuradas de acuerdo a la AQF y a identificar sus necesidades relativas a la capacitación de mano de obra para mejorar las definiciones de las competencias, de las normas y adecuar los módulos de capacitación a dichas necesidades.

Una de las metas del sistema australiano es mejorar el acceso y los resultados de la capacitación profesional para los grupos en situación de desventaja social. Si bien el sistema tiene por objetivo principal integrar los sistemas de educación y capacitación, y mejorar la calidad de la mano de obra nacional como un todo, se contempla dentro de sus metas la mejora de oportunidades de empleo y capacitación disponibles para los desempleados y los miembros de la comunidad con algún otro tipo de desventaja social o económica. Se ha buscado incluir las medidas necesarias para reducir el alto grado de segregación ocupacional en el mercado laboral y mejorar las oportunidades de capacitación para las mujeres, por ejemplo. Además, se han implementado programas que dan asistencia especial a los inmigrantes que no hablan inglés y a las personas analfabetas o con problemas con los números. También se han tomado en cuenta los problemas de las etnias autóctonas y de los desempleados que llevaban mucho tiempo sin trabajar. Dicha preocupación se ve plasmada en la creación del National Office of Overseas Skills Recognition que tiene por objetivo reconocer las competencias de los inmigrantes adquiridas afuera de Australia.

d. Resultados y evaluación

El proceso de implementación del sistema fue lento y hubo dificultades para convencer a los empresarios, a los trabajadores y a los educadores de las ventajas del sistema. El paradigma de las competencias es visto con desconfianza por muchos educadores y muchos gerentes están lejos de comprender las implicaciones del cambio y la necesidad de este nuevo enfoque para sus propias organizaciones. Se ha criticado la complejidad de la estructura del sistema y su orientación hacia las empresas ubicadas en las capitales. Además, se ha notado una resistencia por parte de los proveedores de capacitación y certificación en ajustar sus cursos, programas y métodos tradicionales a los patrones cambiantes de la industria.

A pesar de que muchas empresas se han involucrado en el sistema, se ha visto que es importante que su participación se desarrolle más allá de la membresía en los comités y el uso del dinero gubernamental. Se piensa que el sistema funcionaría mejor en la medida en que el sector privado se

involucre financieramente. Los sectores que han registrado una mayor cobertura son el agro, los gobiernos locales, turismo, gastronomía e industria textil.

4. Alemania⁶⁹

a. Descripción general

El sistema nacional de capacitación y certificación profesional del *Instituto Federal para la Formación Profesional* (BIBB) es bastante estructurado y está a cargo del gobierno alemán. Dicho sistema promueve la integración entre la formación práctica y la teoría, y su base es la asociación entre los empleadores, los sindicatos y los centros de formación. El sistema se construye sobre una cercana coordinación entre el aula y el aprendizaje práctico en las empresas.

La formación profesional es parte del currículo escolar, como una alternativa a la formación general que permite la entrada a la universidad posteriormente. El papel de las empresas en este sistema es claramente dominante, tanto desde el punto de vista del tiempo dedicado a la formación, como de la oferta de cupos de aprendizaje (*sistema dual, escuela/empresa*). Lo anterior indica que el sistema de alguna manera está regulado por el mercado, en la medida en que el flujo de aprendices en las empresas pasa a ser un reflejo de la coyuntura económica. Sin embargo, también se toman en cuenta objetivos nacionales de largo plazo que son acordados entre el Estado, los agentes sociales y las empresas.

El *BIBB* asume un carácter tripartito, con la participación del Estado, de las organizaciones patronales y sindicales en la definición de los reglamentos de formación del sistema. Los tres actores participan en la definición de los estándares y de la operación, de la evaluación, certificación y capacitación.

b. Particularidades

La *asociación público-privada* y el *vínculo aprendizaje-trabajo* tiene una larga tradición en Alemania y la tarea de capacitación viene siendo compartida entre el gobierno, las empresas y demás interlocutores sociales hace bastante tiempo. Además, es importante señalar que en Alemania los sindicatos son muy representativos y que las organizaciones patronales están muy estructuradas, es decir, poseen el poder suficiente para influir sobre las empresas que representan de modo que éstas efectivamente se involucren en el desarrollo del sistema. Por lo tanto, se puede observar que los *actores sociales tienen peso* para poder trabajar junto al gobierno y llegar a un verdadero consenso, lo que lleva a que la certificación esté bien reconocida en el mercado de trabajo y tenga *legitimidad social*.

c. Grupos objetivos y mecanismos de adjudicación

La capacitación está dirigida a todos los estudiantes del sistema educativo alemán que eligen la formación profesional y no la general. La capacitación de carácter teórico/escolar está a cargo del gobierno y la formación práctica está a cargo de las empresas que toman a los aprendices. Como resultado del proceso, cada aprendiz se beneficia de una triple certificación: la primera es otorgada por la cámara de comercio, industria u oficio correspondiente acreditando que se ha cumplido el nivel mínimo de exigencia especificado para la formación de acuerdo a las normas y estándares nacionales; la segunda es otorgada por la empresa que acogió al candidato a la certificación acreditando su desarrollo individual y los resultados obtenidos como miembro de su equipo de trabajo de acuerdo a la observación y a la evaluación a lo largo de la práctica; y la tercera es otorgada por la institución de formación profesional en base a una evaluación continua del alumno.

d. Resultados y evaluación

⁶⁹ Fuente: Laur-Ernst, Ute, 2000 y Bertrand, Olivier, IBERFOF/UNESCO, 1997.

El sistema ha funcionado muy bien pero hay críticas por parte del empresariado acerca de los costos que implica estar obligado a contratar a un aprendiz en lugar de un profesional titulado, en que el gasto en formación y aprendizaje, es demasiado alto y afecta la competitividad internacional.

Sin embargo, se ha visto que el sistema garantiza una estandarización de las competencias profesionales y de los resultados de la capacitación. Además, los empresarios afirman recibir información válida para la contratación de su personal, se crea una base para la negociación salarial y la mayoría de los aprendices ven la formación dual como una ventaja. No obstante, se ha generado una dificultad para evaluar competencias de nivel más elevado puesto que el sistema, en su intento por conciliar normalización y flexibilidad, muchas veces no tiene en cuenta los estándares mínimos requeridos por las empresas de punta y de alta tecnología.

5. Japón⁷⁰

a. Descripción general del sistema

Recientemente (2002), Japón ha enfrentado un marcado incremento en sus cifras de desempleo, aumentando desde un 2,1 % (1991) a un 5,4% (aproximadamente), siendo especialmente afectada la población joven (menores de 29 años) y mayores de 60 años, con tasas de hasta 12% de desempleo. Por otra parte, comparado con las cifras de países desarrollados (EEUU y Europa), el gasto y la inversión de Japón en formación y capacitación de trabajadores son bastante bajos, alrededor de la mitad, lo cual reduce las oportunidades de éstos para acceder a niveles más altos de calificación laboral.

En Japón, la mayoría los esfuerzos actuales en desarrollo de habilidades laborales son del tipo *on-the-job trainings*, con un uso poco intensivo de los sistemas de calificación profesional. No obstante, el aumento del desempleo y la rapidez de la innovación tecnológica han provocado la necesidad de aumentar y mejorar la evaluación de habilidades vocacionales, por lo que se han propuesto diversos programas que apuntan a establecer un Sistema Global de Calificaciones Profesionales (Comprehensive Vocational Qualifications System).

En este país existe una diversidad de Sistemas de Calificación (Qualifications System), que incluye tanto las otorgados por entidades privadas, como las evaluaciones a través de sistemas nacionales de examinación (national testing systems). De acuerdo a criterios administrativos, estos sistemas se clasifican en tres tipos:

- Calificaciones reconocidas nacionalmente. Se califica bajo estatutos gubernamentales.
- Calificaciones públicas. Calificaciones otorgadas por organizaciones privadas acreditadas por la nación o por entidades locales pero para beneficio público.
- Calificaciones privadas. Sin una regulación específica, instituciones privadas de educación y formación, empresas y otras pueden establecer libremente calificaciones, haciendo difícil obtener una visión global de ellas.

Por otra parte, los sistemas de calificación profesional existentes pueden clasificarse en tres grupos de acuerdo a la orientación específica de sus programas:

- Calificaciones exclusivas para servicios. Corresponde a calificaciones sin las cuales no es posible trabajar en ciertos servicios, por ejemplo, en el caso de los abogados.
- Calificaciones requeridas para trabajos. Son aquellas calificaciones legalmente requeridas para que los trabajadores sean asignados como gerentes o supervisores en sus lugares de trabajo, por ejemplo, quienes manejan objetos peligrosos o supervisan seguridad.

⁷⁰ Fuente: *Outline of Vocational Qualifications System of Japan*, Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan, APEC Forum Human Resources Development 2002, Octubre 2002, Chiba, Japón.

- Calificaciones de habilidad reconocidas. Reconocen a quien tiene cierto conocimiento y/o habilidad necesaria para determinadas ocupaciones.

b. Grupo objetivo y mecanismos de adjudicación

Los principales programas vigentes pueden dividirse en aquellos que sólo se orientan a testear conocimientos y habilidades ya existentes y aquellos que otorgan calificación luego de que el individuo haya finalizado ciertas etapas de formación, capacitación o educación, aunque pueden existir casos que incorporan ambas modalidades. Desde este punto de vista, los principales programas existentes son:

Test de Habilidades (Skill testing) y programas similares:

Sistema Nacional para Testear Habilidades de Oficios (National Trade Skill Test System). Incluye el conjunto de sistemas de evaluación de habilidades implementados por la nación bajo la Ley de Promoción de Desarrollo de Recursos Humanos. Básicamente, es un sistema para testear y certificar oficialmente las competencias laborales de acuerdo a ciertos criterios y competencias que cruzan los distintos oficios y funciones, otorgando el título de “trabajador certificado en competencias”. Se orienta a estimular la adquisición de formación profesional en los trabajadores de comercio y oficios en general.

Sistema de Acreditación para Testear Habilidades de Oficios por el Sector Privado. Acreditado por el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar, es llevado a cabo por organizaciones sin fines de lucro, y busca calificar habilidades laborales requeridas en áreas pequeñas y limitadas geográficamente, a diferencia de sistemas nacional antes referido.

Sistema de Acreditación para Testear Habilidades desde el hogar. Es llevado a cabo por la organización empleadora o bien por organizaciones acreditadas por el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar. La acreditación espera desarrollar niveles técnicos elevados en los trabajadores y se utiliza para la acreditación continua.

Programa de Adquisición de Habilidades Profesionales (Programa de Carrera de Negocios).

Es un sistema financiado por la nación para trabajadores de “cuello blanco” (white-collars workers), que incluye gerencia de personal y trabajo así como control de producción. Los contenidos de las unidades de conocimiento a aprender y acreditar son sistematizados como estándares autorizados por el Ministerio de Salud Trabajo y Bienestar de Japón, asesorados por la Asociación Central de Desarrollo de Habilidades Profesionales.

Centros Públicos de Formación Profesional y otros:

- Public Vocational Training Facilities. Opera con la Organización de Desarrollo de la Empleabilidad y los municipios (prefectures) otorgando formación profesional a trabajadores cesantes, recién egresados, y no cesantes pero que requieren mayor calificación, etc. Busca la adquisición de conocimiento avanzado y especializado, operando muchas veces como un complemento posterior a curso público de formación profesional.
- Accredited Vocational Training Schools. Es un equivalente a la formación profesional pública y es otorgado por empleadores acreditados por el gobierno municipal respectivo.

c. Particularidades

Una de las características relevantes del sistema de capacitación y certificación en Japón, y que constituye una de las falencias detectadas en la actualidad, tiene relación con la baja participación del

sector privado y los empleadores, que es la mitad de la correspondiente en Norteamérica o Europa, lo cual se suma a una baja inversión gubernamental en desarrollo de recursos humanos.

En Mayo de 2001 se realizó un estudio para determinar los puntos fundamentales que debían ser tomados en cuenta para iniciar la construcción de un sistema global de evaluación de habilidades profesionales (comprehensive vocational ability evaluation system), el cual pondría énfasis en trabajadores de “cuello blanco”, promovería el uso generalizado de este sistema y desarrollaría métodos de evaluación apropiados a las necesidades del mercado. Los puntos considerados fueron seis:

- Revisión y análisis de los roles, funciones y otros detalles de los sistemas de evaluación de habilidades profesionales existentes implementados por el gobierno y el sector privado.
- Generar medios para que los sistemas de evaluación se expandan en las diferentes áreas, como trabajos de “cuello blanco” e industrias de desarrollo reciente, en los cuales los sistemas de evaluación de habilidades profesionales no se encuentran totalmente establecidos ni han adquirido un uso generalizado.
- Roles que deben ser ejercidos por el gobierno y el sector privado: unificar los estándares y métodos de evaluación; el gobierno debe tomar la iniciativa pero los organismos privados, como las cámaras industriales y de comercio, podrían jugar un rol fundamental en mantener el sistema actualizado en el progreso tecnológico y los cambios continuos en los servicios.
- Simulación del interés en el desarrollo de un sistema propio de evaluación de habilidades vocacionales, tanto por parte de las empresas como de los trabajadores.
- Evaluación de competencias. Crear contenidos apropiados a la realidad particular de Japón, pues hasta ahora han predominado estándares extranjeros.
- Mejoramiento de los medios para capacitar a los trabajadores a conocer exactamente sus habilidades laborales específicas, seleccionar sus carreras, y decidir sobre el desarrollo de éstas, todo en base a estándares de evaluación de habilidades.

d. Resultados y evaluación

En cuanto al Sistema de Calificación de Habilidades según oficio (aplicado desde 1959), la proporción de estudiantes certificados es de un 56% aproximado de los participantes, alcanzando en el 2001 a 180 mil. En cuanto a los programas aplicados por empresas privadas (el segundo tipo, que cubre 10 profesiones), en el 2001 fueron certificados 100 mil trabajadores de 190 mil que rindieron el examen. El programa de certificación realizado desde el hogar (cubre 146 oficios y profesiones), otorgó para el mismo año sólo 13 mil certificados de un total 27 mil trabajadores examinados. A su vez, el programa de especialización para trabajadores de “cuello blanco”, ha completado su entrenamiento 120 mil trabajadores.

C. Paradigmas diferenciados entre países desarrollados y en vías de desarrollo

1. Implementación de sistemas nacionales o de programas específicos

La diferencia más contundente entre los países desarrollados y los latinoamericanos es que los primeros han implementado a cabalidad (a excepción de Japón, que se encuentra aún en proceso de implementación) *sistemas nacionales de capacitación y certificación* por competencias. En cambio, con la sola excepción -y, por lo demás, no demasiado exitosa- de México, el conjunto de países latinoamericanos estudiados se encuentra aún relativamente lejos de la constitución de un Sistema Nacional, aunque algunos de ellos apunten a realizarlo en un mediano o largo plazo. De esta forma, si

bien algunos países han dado importantes pasos en esta dirección –como Chile, Brasil y Colombia-, existen obstáculos significativos para pasar de la aplicación de programas piloto, muy focalizados en determinados subsectores y de carácter exploratorio, a un sistema unificado y con institucionalidad propia.

En cuanto a los sistemas nacionales, los implementados en los países desarrollados contemplan:

- La existencia de un *marco unificado de normalización o estandarización de las competencias* exigidas para cada función y ocupación laboral, el que constituye la única o al menos la principal referencia para desarrollar tanto los currículos de formación profesional, como para definir los criterios evaluativos de certificación de competencias profesionales.
- La articulación, en un mismo sistema, del conjunto de instituciones y actores vinculados a la capacitación y la certificación laborales.
- El que la capacitación y certificación por competencias forme parte de las prioridades de la agenda gubernamental y se constituya en el eje fundamental de diseño e implementación del sistema de formación profesional en sus diversos aspectos, (capacitación, normalización, evaluación y certificación).

En Australia se adoptó el enfoque de las competencias a nivel nacional y en 1995 se creó el *Australian Qualifications Framework* (AQF), un sistema que une a las escuelas, a los centros de formación y capacitación y a los sectores de educación superior en base a estándares comunes de competencias.

Hasta 1996, no existía en Francia un sistema de identificación de competencias normalizado (la norma como vínculo entre calificación y clasificación, salvo algunas excepciones. Se ha implantado un *Centre Interinstitutionnels de Bilans de Compétences* (CIBC) que viene ayudando a los empresarios y trabajadores a identificar, evaluar y certificar las competencias laborales de los trabajadores y apoyar el desarrollo de las carreras individuales de los mismos.

Como iniciativa gubernamental, en 1995 se crea en México el *Consejo de Normalización de Competencias Laborales* (CONOCER), al interior del *Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y Capacitación* (PMETyC), con la finalidad de crear un sistema nacional de estándares basados en competencias. Sin embargo, el proyecto ha tenido problemas en su implementación, por razones atribuidas a la inexperiencia en una escala tan amplia y compleja, habiendo desarrollado pilotos previos demasiado distintos a la realidad nacional (pilotos en pequeña escala).

Brasil ha desarrollado una estrategia de implementación inversa a la de México. Si bien aún no existe un sistema nacional funcionando de forma cabal, si se han elaborado dos planes complementarios que van en esta dirección, uno llevado a cabo por el Ministerio de Educación - *Marco de Competencias para la Formación Profesional*- y otro por el Ministerio del Trabajo - *Plan Nacional de Calificación*-, los cuales han ido realizando numerosas iniciativas piloto específicas y focalizadas (geográfica, sectorial y educativa y socioeconómicamente), pero integradas a mismo proyecto global, logrando importantes avances apoyados en una base legal ya existente y apropiada para ello.

En general, los países desarrollados que han implementado a cabalidad un Sistema Nacional contaban con una tradición de formación profesional arraigada, socialmente legitimada y con amplia cobertura, por lo que la tarea fue una reorientación del sistema previo. Los países latinoamericanos, en cambio, han tenido que iniciar la implementación de algo nuevo, porque la institucionalidad existente de formación para el trabajo presenta debilidades y obstáculos altamente relevantes para el logro de un sistema nacional; entre otros, una gran cantidad de instituciones de formación desagregadas y aisladas entre sí, con poca tradición y sujetas a las

fluctuaciones del mercado de la educación, y con curricula desalineados con las necesidades del mercado laboral.

En 1986 se implantó en Gran Bretaña el *National Council for Vocational Qualifications* (NCVQ) con el fin de reformar el sistema existente hace más de 100 años de titulaciones profesionales.

En las últimas dos décadas, los sistemas franceses de formación y capacitación han tenido que *reformularse y flexibilizarse*, adoptando el *enfoque de las competencias* y reconociendo las competencias adquiridas a través de la experiencia. Por lo tanto, se creó un *sistema nacional* compuesto por tres subsistemas, *a partir de la estructura que ya existía*.

- *En síntesis*, desde una perspectiva que maximice el potencial de los sistemas de capacitación y certificación por competencias como forma de protección social laboral, sin duda un Sistema Nacional es más propicio, como en los casos de los países desarrollados. Un sistema implementado a nivel nacional facilita la transferibilidad interna de la certificación. A la vez que, al constituirse como una institucionalidad estable asegura los recursos necesarios para la sustentabilidad del sistema, sin necesidad de priorizar exclusivamente las demandas de los sectores productivos, de esta forma adquiere cierta autonomía para focalizarse en aquellos segmentos prioritarios de la población en términos de riesgos sociales.

Sin embargo, es relevante considerar el contexto específico latinoamericano ante el cual estas iniciativas se enfrentan, donde parece más adecuado continuar con el avance paulatino de diseño, implementación y evaluación de *programas* específicos, antes que pretender crear abruptamente un aparato institucional centralizado, como lo realizado en México. Tras lo cual y previa evaluación de los programas, será necesario primero encontrar un adecuado consenso social entre empleadores, Estado, trabajadores y la oferta de capacitación para valorar el aporte que la constitución de un sistema nacional puede significar.

2. Nivel de desarrollo de un mercado de competencias

Otro aspecto relevante en términos comparativos tiene que ver con la existencia de una demanda real por certificación y capacitación de competencias. En los países desarrollados se puede constatar la existencia de una amplia tradición y legitimidad en la formación técnico-profesional orientada por criterios netamente laborales, con lo cual, la acreditación formal de las competencias laborales cuenta con una alta valoración en el mercado de trabajo. Al contrario, éste constituye uno de los aspectos más problemáticos para el desarrollo de los programas de capacitación y certificación por competencias en América Latina, especialmente en relación con la posibilidad de generalizar un sistema a escala nacional.

En países como Inglaterra, Alemania o Japón existe un mercado laboral dispuesto a demandar la oferta generada por un sistema nacional de capacitación y certificación por competencias. Además, éstos se han preocupado de incorporar explícitamente el fomento a la demanda por la certificación de competencias en las estrategias de implementación de los sistemas, dirigiendo parte de los recursos a analizarla y estimularla, ya sea por medio de campañas comunicacionales de marketing dirigidas a los trabajadores y a los empleadores, como a través del sondeo del interés de éstos en cada sector o subsector que se intervino.

En el caso mexicano, la implementación de un sistema nacional impulsado por organismos internacionales estuvo principalmente orientada hacia la generación de las normas y estándares de competencias sin invertir recursos en generar una demanda sustantiva por parte de empleados y empleadores, la cual, como se observó tardíamente, era en efecto muy débil y poco generalizada. Así, al crear una enorme institucionalidad oferente de normas y estándares sin previamente realizar estudios sobre la necesidad o valoración social de éstas, se enfrentó la compleja situación de un sistema nacional sin impacto ni utilidad proporcional a la inversión realizada para constituirlo.

La iniciativa colombiana ha tomado en consideración el problema de la baja presencia de un mercado para las competencias, por lo que ha incorporado en el diseño del sistema un subsistema especialmente destinado a divulgar la información previamente organizada y creada, así como a crear mercado para los propios productos y servicios del sistema (Subsistema de Información y Mercadeo). Asimismo, en Chile también se ha optado por crear mercados pero en forma focalizada de acuerdo a las particularidades de cada sector productivo o grupo vulnerable.

- *En suma:* Es importante tener en cuenta que los países desarrollados llevan más tiempo funcionando bajo la lógica de la acreditación de estándares internacionales de calidad en sus empresas (por ejemplo, los ISO), hecho que se ha difundido en América Latina a partir de las empresas multinacionales y las exigencias externas de calidad en áreas de exportación, salud, etc. Además, la capacitación y la certificación por competencias corresponden a una lógica operativa formal, de valoración social de la acreditación y aprecio por la educación formal, la cual no cuenta con el suficiente arraigo en latinoamérica, donde el sector informal tiene un peso significativo. Con todo, para que la certificación por competencias impulse la “empleabilidad” y pueda operar como mecanismo pertinente desde la perspectiva de la protección social es condición *sine qua non*, que se logre generar una demanda real por la certificación. Esto puede conseguirse con mayor probabilidad si se plantea como un proceso gradual, mediante el desarrollo de experiencias sectoriales que resulten exitosas al interior de ámbitos restringidos y adecuados a las necesidades de mercados locales.

3. Grado de articulación con el sistema educativo formal

La certificación por competencias ha sido tomada como un eje de referencia para la elaboración de los currículos, métodos de aprendizaje y de evaluación de la educación técnico-profesional en los países desarrollados. En este sentido, los países analizados han hecho un esfuerzo significativo en promover la *pertinencia de la educación formal de acuerdo a las necesidades reales del mundo productivo*. Por su parte, en América Latina el desacoplamiento entre el currículum nacional de estudios académicos y técnicos y el ámbito laboral es un problema bastante generalizado, incluso en aquellas instituciones educativas específicamente dedicadas a la formación para el trabajo. Por lo tanto, varios de los programas de certificación y capacitación por competencias en la región han tenido como uno de sus objetivos centrales subsanar este desfase creando señales desde el mercado laboral hacia el sistema educativo para guiar adecuadamente la formación hacia el trabajo.

En Gran Bretaña un mismo organismo, el *Departamento de Educación y Empleo*, es responsable por el currículo nacional de educación básica, media y de las competencias ocupacionales. Lo anterior demuestra que hay una preocupación del gobierno por alinear la educación académica y profesional con las necesidades del mercado en un sistema articulado. El sistema de competencias se desarrolló complementariamente con una reforma del conjunto del sistema educativo y de formación profesional (Ley de Reforma 1988), que estableció que una parte de los resultados del diseño curricular debería estar orientado y vinculado con las necesidades del mundo productivo, pero sin indicar los contenidos y métodos para alcanzar dicho objetivo.

El sistema de capacitación y certificación francés, ya en los años 70, se caracterizaba por ser un sistema de enseñanza profesional donde los distintos actores sociales (empleadores, sindicatos, educadores) dialogaban y participaban en la definición del contenido, en la evaluación y en el financiamiento del proceso.

La formación profesional australiana ha estado a cargo del Estado a través de la *Australian National Training Authority* (ANTA). Frente a la necesidad de adecuar el sistema de educación y capacitación a las demandas del mundo laboral, en 1987 el gobierno federal reformó los sistemas de educación y capacitación por medio de la unificación del Departamento de Empleo, la Educación y la Capacitación (DEET). Enseguida se adoptó el enfoque de las competencias a escala nacional y en 1995 se creó el *Australian Qualifications Framework* (AQF), un sistema que une a las escuelas, a los centros

de formación y capacitación y a los sectores de educación superior en base a estándares comunes de competencias. Además, las *Group Training Companies* australianas emplean aprendices y practicantes, a los cuales dan la oportunidad de trabajar en distintas empresas durante su formación.

En Alemania el *sistema dual (escuela /empresa)* promueve la integración entre la formación práctica y la teórica, y su base es la asociación entre los empleadores, los sindicatos y los centros de formación. El sistema se construye sobre una cercana coordinación entre el aula y el aprendizaje práctico en las empresas. El papel de las empresas en este sistema es claramente dominante, tanto desde el punto de vista del tiempo dedicado a la formación, como de la oferta de cupos de aprendizaje. En este sentido, la *asociación público-privada* y el *vínculo aprendizaje-trabajo* tiene una larga tradición en Alemania y la tarea de capacitación viene siendo compartida entre el gobierno, las empresas y demás interlocutores sociales hace bastante tiempo.

Los países desarrollados han logrado integrar y ubicar a la certificación por competencias dentro de sus sistemas formales de acreditaciones. Es decir, los certificados de competencia (que evalúan los resultados en el contexto real de trabajo, independiente de la forma en que se hayan adquirido las habilidades evaluadas) han llegado a ser “equivalentes funcionales” de los diplomas técnico-profesionales otorgados por el sistema educativo formal. En América Latina, los programas contemplan este objetivo en el mediano y largo plazo pero todavía no han podido generar mecanismos de equivalencias entre ambos mundos y equiparlos en términos de validez y legitimidad desde el punto de vista de las competencias laborales.

En las últimas dos décadas, los sistemas de formación y capacitación franceses han tenido que reformularse y flexibilizarse, adoptando el enfoque de las competencias y reconociendo las competencias adquiridas a través de la experiencia.

En Australia se ha puesto énfasis en la flexibilidad, la provisión de diversas trayectorias de estudio que se adapten a las diferentes circunstancias laborales, la habilidad de ingresar y reingresar al sistema de formación, el aprendizaje a lo largo de la vida, el reconocimiento de la capacitación obtenida en otros sectores, el reconocimiento de las competencias adquiridas en el exterior y el apoyo a los inmigrantes.

En Colombia, a partir de vínculos periódicos y activos entre el SENA y el Ministerio de Educación Nacional, se ha elaborado un modelo articulador, que fija equivalencias en términos de capacidad laboral demostrada (y, por lo tanto, de competencias para acceder a determinados puestos de trabajo) entre los grados educativos formales y las certificaciones otorgadas por medio de normalización y evaluación por competencias por el SENA.

En el caso uruguayo, esta alineación se ha buscado por medio de la reforma paralela (a la iniciativa de competencias) en el conjunto del sistema educativo (1995), en función de priorizar la educación tecnológica.

- *Conclusión:* Estos dos factores señalados han sido fundamentales para el éxito de la capacitación y certificación por competencias en los países desarrollados en términos de una mayor igualdad de oportunidades de los trabajadores en el acceso a puestos laborales específicos, es decir, en términos de empleabilidad.⁷¹ En América Latina, por lo tanto, la incorporación de la orientación por competencias en los currículos puede ayudar a que las instituciones educativas, tanto las de carácter académico como técnico-profesional, aseguren la correspondencia de su oferta con las necesidades reales del mercado laboral. En este sentido, solamente la pertinencia de la formación y acreditación disponibles con los estándares exigidos en el ámbito productivo pueden garantizar que dichos títulos tradicionales o

⁷¹ Es importante destacar que las conexiones entre el mundo productivo y el educativo han sido un factor clave en el éxito de la formación por competencias en los países desarrollados. Sin embargo, el emblemático sistema dual alemán ha recibido críticas por parte del empresariado local de que, con la creciente competitividad internacional, los costos que implica estar obligado a tomar a un aprendiz en lugar de un profesional titulado, incurriendo así con el costo de la formación y del aprendizaje, son demasiado altos y afectan la competitividad internacional de las unidades productivas.

certificados de competencia sean valorados positivamente por los empleadores (y también por los trabajadores mismos) como un verdadero valor agregado.

De manera paralela, el desarrollo de la equivalencia funcional entre las certificaciones otorgadas por los programas de competencia y los títulos entregados por medio de la formación tradicional -al menos en términos de la competencia específica para desempeñarse adecuadamente en un ámbito laboral- permiten generar señales que reconozcan el valor de la experiencia previa, de la formación en el trabajo y de otros métodos no-tradicionales de aprendizaje.

4. El peso del Estado y del diálogo social

La *intensidad y centralidad de la participación del Estado* constituye una distinción relevante entre las iniciativas de capacitación y certificación por competencias llevadas a cabo en los países desarrollados y en América Latina.

En los países desarrollados el tema de las competencias se hizo parte prioritaria de las respectivas agendas gubernamentales a lo largo de las últimas dos décadas del siglo XX, ganando importancia como eje de las políticas públicas orientadas a la calidad de la formación laboral y de la mano de obra nacional.

Por su parte, en los programas orientados por el enfoque de las competencias que se están llevando a cabo en América Latina, se observa una participación estatal más débil, en tanto pocas veces el Estado aparece impulsando o liderándolas. Más bien, el Estado se presenta como un actor más, necesario para otorgar legitimidad a los programas, los cuales en proporción importante corresponden a iniciativas lideradas por los distintos actores sociales y/o organismos internacionales que interpelan al ámbito gubernamental a sumarse y tomar lugar en ellas. En algunos casos, son las instituciones de formación las que han percibido la necesidad de alinearse con la demanda del mercado de trabajo, o bien, el ámbito empresarial ha tomado un rol protagónico al respecto.

Es importante aclarar que los gobiernos latinoamericanos no han estado aislados de las iniciativas recién nombradas. De hecho, se verifica en varios casos una preocupación a largo plazo por crear un marco nacional de competencias laborales. Sin embargo, hasta el momento, exceptuando México, ningún Estado de la región ha llevado a cabo un esfuerzo articulado y comprensivo en todas las dimensiones de un sistema de formación y acreditación por competencias (normalización, capacitación, evaluación y certificación), tanto en términos de financiamiento, como de participación prioritaria, como lo han hecho los gobiernos de Gran Bretaña, Francia, Alemania, Australia y Japón.

En Inglaterra, el sistema fue *iniciado por el gobierno*, quien buscaba definir las normas de desempeño ocupacional relevantes para los distintos sectores del país y lograr su difusión y adopción por parte de las empresas y trabajadores. El Estado puso la política de capacitación/certificación como una prioridad en su agenda e incorporó el enfoque de competencias creando la *Qualifications and Curriculum Authority* y otorgando fondos para la implementación y operación del sistema.

Hace varias décadas que el Estado francés se viene haciendo cargo de la capacitación y certificación profesional. Por lo tanto, en el actual sistema nacional se puede observar un claro predominio del rol del Estado en la promulgación de leyes, en la oferta de formación y en las demás funciones del sistema.

En 1987, el gobierno federal australiano llevó a cabo una reforma de los sistemas de educación y formación profesional, a través de la unificación de los departamentos de empleo, educación y capacitación, adoptando el paradigma de las competencias como una manera de unir a las escuelas, los centros de formación técnica y las universidades en torno a estándares comunes.

En Latinoamérica, instituciones de formación para el trabajo, como el SENA en Colombia o el INFOCAL en Bolivia, entre otras, han sido protagonistas de la implementación en sus países de programas orientados por competencias. El caso de la Cámara Paraguaya de la Construcción o la empresa petrolera Petrobras en Brasil, son a su vez ejemplos de lo mismo pero impulsados desde el

ámbito empresarial, esto es, como una herramienta para aumentar la productividad y la competitividad del sector. Además, aunque en pequeña escala, los sindicatos también han podido ver en el paradigma de las competencias una oportunidad para mejorar las relaciones laborales, como lo demuestra la CUT en Brasil y su programa con los trabajadores con menor calificación y educación.

El caso mexicano constituye la excepción latinoamericana, en tanto la creación en 1995 del *Consejo de Normalización de Competencias Laborales* (CONOCER), al interior del *Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y Capacitación* (PMETyC), obedeció a una iniciativa gubernamental, aunque al mismo tiempo gran parte del impulso y el financiamiento provino básicamente del Banco Mundial y en menor medida del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, en los países desarrollados, *los sistemas nacionales han surgido como un impulso interno, como una necesidad endógena* de alinear la formación profesional con la demanda del mercado, de mejorar la calidad de la mano de obra en un contexto global de mayor competitividad internacional, como fruto de una larga tradición de formación profesional y diálogo social.

En América Latina, en cambio, gran parte de los programas responden al impulso de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OIT o el BID. Lo anterior no tiene una connotación negativa *per se*, pero sí señala una importante distinción entre los sistemas nacionales que surgen impulsados por los propios gobiernos, como resultado de un diálogo social, de carácter comprehensivo, y aquellos programas llevados a cabo por otro sector de la sociedad con el apoyo de un organismo internacional. Es aquí donde se observa una diferencia de contexto significativa entre ambos grupos de comparación: la amplia *tradición de negociación, diálogo social y el peso real de los actores sociales* (sindicato, empresariado, centros de formación) en la elaboración de las políticas públicas de los países desarrollados, versus las dificultades por otorgar un carácter menos aislado y más participativo, en términos de diálogo social, a las iniciativas latinoamericanas.

En Inglaterra, tras una década de desarrollo se llevó a cabo un balance y una evaluación del sistema, a solicitud del gobierno, donde se consultó a los representantes de todos los sectores interesados (*Informe Beaumont*), cuyas conclusiones y recomendaciones pautaron reformas al sistema.

Ya en los años setenta, los distintos actores sociales franceses (empleadores, sindicatos, educadores) dialogaban y participaban en la definición del contenido, en la evaluación y en el financiamiento del proceso de capacitación y formación laboral nacional.

En Australia, las *group training companies* manejan el financiamiento estatal y deciden junto a la comunidad local quienes van a ser los beneficiarios del sistema. Estos grupos trabajan de manera cercana con miles de empresas de tamaño mediano y pequeño, y son capaces de persuadirlas a llevar a cabo capacitaciones estructuradas de acuerdo a la AQF y a identificar sus necesidades relativas a la capacitación de mano de obra para mejorar las definiciones de las competencias, de las normas y adecuar los módulos de capacitación a dichas necesidades.

En el sistema alemán, los sindicatos son tan representativos y las organizaciones patronales-gremiales están tan estructuradas que influyen fuertemente en las decisiones de las empresas y trabajadores que representan, además de participar en el sistema como una voz activa.

Todas las iniciativas latinoamericanas han realizado fuertes esfuerzos por llevar a cabo instancias operativas en los programas de competencias que incorporen el diálogo social entre todos los actores potencialmente interesados. En particular, se destacan los casos de Colombia, Brasil y Chile, en los cuales la institucionalidad dedicada al diseño y la implementación de los programas cuenta con representantes de todos los sectores afectados (cámaras de comercio, institutos de formación, universidades, ministerios, sindicatos o representantes de trabajadores, etc.).

- *En síntesis:* Se observa que el gobierno ha jugado un rol protagónico en la implementación de los sistemas de certificación y capacitación por competencias en los países desarrollados, lo

que ha permitido generar sistemas comprensivos que respondan a las inquietudes que el Estado se plantea en su agenda, sea desde la perspectiva del crecimiento económico o de la protección social de ciertos grupos desfavorecidos, dentro de un contexto de diálogo social participativo que incluye a todos los actores afectados por el proceso. La historia política de la mayoría de estos países ha estado marcada por el modelo del *Estado de Bienestar* y gran parte de sus esfuerzos recientes se han concentrado en reformar dicha tradición estatal, volcándose a responder a las demandas del sector privado y en hacerlos más partícipes del sistema, en la búsqueda de una mayor pertinencia de la oferta de formación y acreditación profesional con las necesidades del mercado.

Sin embargo, es relevante tener en cuenta las diferencias de contexto y de estructura social en el momento de reflexionar acerca del rol que los Estados latinoamericanos deberían jugar en el proceso de implementación de sistemas de capacitación y certificación por competencias en la región. Como se mencionó anteriormente, pareciera más pertinente comenzar con programas específicos guiados por las necesidades del mercado en contraposición a la idea de una creación de sistemas nacionales comprensivos, que deriven en una institucionalidad demasiado burocrática, rígida y poco eficiente. Sin embargo, esto no debiera implicar que los gobiernos nacionales estén menos comprometidos en el desarrollo de dichas iniciativas sino más bien, que planteen su participación desde la perspectiva de la regulación, la fiscalización y el impulso de acciones compartidas entre el sector privado y el público y del liderazgo en la formación de un marco de nacional de competencias.

5. Grado de cobertura y focalización de las iniciativas

La definición *de la cobertura* de las iniciativas de certificación y capacitación por competencias está bastante determinado por el contexto en que éstas surgen. En el caso de los países desarrollados ya existía una tradición arraigada de capacitación profesional formal, con una amplia cobertura a nivel nacional, de forma que el acento estuvo puesto en reformar las estructuras existentes en un nuevo sistema orientado por el paradigma de las competencias laborales, y no en expandir la cobertura. A diferencia de esto, la mayor parte de los programas desarrollados en los países latinoamericanos ha tenido que enfrentar el tema de la expansión de la cobertura de la formación profesional como un desafío inicial. La oferta de capacitación y certificación en muchos casos es insuficiente, inadecuada o *no* está socialmente valorada como una necesidad para desarrollarse en ciertos oficios.

Otro fenómeno relevante en América Latina es la necesaria nivelación de la mano de obra local en lo que se consideran las competencias básicas, que en teoría deberían ser adquiridas en la educación básica y media, pero que aún presentan un desarrollo insuficiente (en términos de las “metas de conclusión universal de la educación”).⁷² Por lo tanto, los programas han debido contemplar un fuerte énfasis en el desarrollo de las competencias básicas en desmedro de las generales y específicas, mientras que en los países desarrollados se acentúa la certificación y capacitación en competencias específicas y generales.

El *Proyecto Integrar*, implementado por la CUT en Brasil, se orientó a trabajadores metalúrgicos que no habían completado la educación básica y que, por ello, se encontraban en gran desventaja para asimilar los avances tecnológicos de ese sector productivo.

El 2001 se realizó un estudio para determinar los puntos fundamentales que debían ser tomados en cuenta para iniciar la construcción de un sistema global de evaluación de habilidades profesionales (Comprehensive Vocational Ability Evaluation System) en Japón, el cual pondría énfasis en trabajadores de “cuello blanco”, promovería el uso generalizado de este sistema y desarrollaría métodos de evaluación apropiados a las necesidades del mercado.

En Chile se realizaron experiencias piloto con trabajadores por cuenta propia, y temporeros.

⁷² De acuerdo a las “Metas del Milenio” acordadas por los países miembros de las Naciones Unidas para el año 2015.

Los sistemas de los países desarrollados se focalizan principalmente en la formación continua de los trabajadores activos, ya sea en el mejoramiento de la mano de obra ocupada, como también en la formación inicial de los jóvenes que están ingresando o van a ingresar al mercado. Además, aunque en menor grado, han incluido a los desempleados y a los grupos en desventaja social.

En general, en América Latina, si bien no se ha puesto aún demasiado énfasis en el estudio y la delimitación de público objetivo específico para los programas, sí se observa una tendencia a priorizar la educación inicial en jóvenes, en términos de capacitación por competencias, y en ocupados del sector formal en cuanto a los programas de certificación. Sin embargo, existen algunas experiencias de focalización en ciertas poblaciones que han resultado tremendamente exitosas, fundamentalmente las que han apuntado a superar la discriminación de género o bien aquéllas que han diferenciado entre sectores productivos para asignar los beneficios de los programas.

Una de las metas del sistema australiano es mejorar el *acceso y los resultados* de la capacitación profesional para los *grupos en situación de desventaja social*. Si bien el sistema tiene por objetivo principal integrar los sistemas de educación y capacitación, y mejorar la calidad de la mano de obra nacional como un todo, se contempla dentro de sus metas la mejora de oportunidades de empleo y capacitación disponibles para los desempleados y los miembros de la comunidad con algún otro tipo de desventaja social o económica. Se ha buscado incluir las medidas necesarias para reducir el alto grado de segregación ocupacional en el mercado laboral y mejorar las oportunidades de capacitación para las mujeres. Además, se han implementado programas que dan asistencia especial a los *inmigrantes* que no hablan inglés y a las personas *analfabetas* o con problemas con las matemáticas básicas. También se han tomado en cuenta los problemas de las *etnias autóctonas* y de los desempleados que llevaban mucho tiempo sin trabajar. Dicha preocupación se ve plasmada en la creación del *National Office of Overseas Skills Recognition* que tiene por objetivo reconocer las competencias de los inmigrantes adquiridas afuera de Australia.

El caso japonés busca dar una atención especial a aquellos trabajadores (empleados y cesantes) que se desempeñan en los sectores de punta y de exportación del país. Las *Public Vocational Training Facilities* operan con la Organización de Desarrollo de la Empleabilidad y los municipios (prefecturas) otorgando formación profesional a trabajadores cesantes y no cesantes, recién egresados pero que requieren mayor calificación.

En general, las iniciativas brasileñas son pioneras en América Latina en cuanto a elaborar accesos prioritarios para trabajadores vulnerables (con bajos niveles de ingreso, bajo nivel de escolaridad o calificación formal, o bien sujetos a alguna forma de discriminación social-laboral).

En Chile se han diseñado modelos distintos de certificación y capacitación por competencias de acuerdo a las características específicas de los sectores productivos involucrados, a los cuales se han aplicado mecanismos de adjudicación también diferenciados. En Uruguay, por su parte, la experiencia piloto realizada en conjunto por Casa de la Mujer y Macromercado, se orientó a un público objetivo distinto, no a trabajadores ya ocupados dentro de la empresa, sino a jóvenes (principalmente mujeres) que fuesen capacitados y certificados para optar a puestos laborales en la misma empresa. Por último, un aspecto diferenciador del caso Boliviano es su enfoque de *género*, especialmente en el esfuerzo por delimitar las ocupaciones y funciones respectivas orientándose a una descripción muy técnica de la ocupación misma que no refiera en momento alguno a una preferencia sexual para el cargo, tanto en los casos de discriminación femenina como masculina.

- Así, en relación con la población objetivo de los programas y sistemas analizados es interesante notar que ninguno de ellos ha tomado a los *trabajadores informales* como un foco explícito de atención. En el caso de los países desarrollados eso es entendible puesto que para ellos la informalidad no es un tema relevante. En cambio, en los países latinoamericanos el tema sí adquiere dimensiones significativas. En el año 2000, por ejemplo, el 63% de los trabajadores del 40% más pobre de los hogares de la región estaban ocupados en el sector

informal y dedicaban la totalidad de sus ingresos a subsistir.⁷³ Como señala Pastirino, “en la región, no se han hecho avances significativos en lo conceptual y metodológico para la utilización de competencias en el sector informal. La importancia que tiene el sector, llegando a representar el 59% de los empleos no agropecuarios, amerita trabajar en este sentido, especialmente en el segmento de las microempresas”.⁷⁴ Por lo tanto, en términos de protección social, estos programas podrían conllevar un fuerte impacto sobre la carrera laboral de un trabajador (y no sólo sobre el nivel de competitividad de la empresa o el cumplimiento de estándares internacionales de calidad) siempre y cuando se dirijan esfuerzos concretos a las poblaciones laborales específicas que presenten alguna forma de vulnerabilidad.

⁷³ CEPAL. 2004, p. 300.

⁷⁴ Pastirino, Martín, 1999. <http://www.campus-oei.org/eduytrabajo/etp1.htm>.

III. Propuestas para América Latina

A. Modelo general de sistemas de capacitación y certificación por competencias

Este apartado busca describir y explicar sintéticamente el funcionamiento *ideal* de los Sistemas de Certificación y Capacitación por Competencias Laborales, a partir de los puntos convergentes entre los casos empíricos estudiados, y de algunos documentos teóricos sobre el tema.

Ahora bien, como se observa en el *Esquema 1*, para llevar a cabo su operación específica, un sistema ideal se compone de tres *Niveles Funcionales* básicos (directivo, sectorial, técnico), para cada uno de los cuales se definen *actores* y *funciones* específicas. Lo deseable es que estos niveles operen autónoma y coordinadamente entre sí, para lo cual se deben generar mecanismos recíprocos de evaluación externa de calidad.

1. Nivel directivo

Ordenados de más general a más específico, el primer nivel funcional es el *directivo*, en el cual se realiza la dimensión *estratégica* del sistema. En ella, un consejo o comité formado por los más altos representantes de los sectores *empresarial*, *laboral*, *ministerial* y de *formación profesional*, realiza la función de *crear* “*las condiciones y las reglas generales para el funcionamiento del sistema*”⁷⁵ de acuerdo a las expectativas específicas de los actores. A partir de estas “reglas del juego”, en la medida en que logran aprobación legal, se definen las políticas, alcances, prioridades y asignación de recursos del sistema. En

⁷⁵ Vargas Zuñiga, F. 2004, p. 107.

este nivel se verifica la *legitimidad basal* del sistema, tanto en relación con su marco de funcionamiento como de la validación y credibilidad social, por lo cual requiere una verdadera representatividad de todos los ámbitos sociales cuyos intereses están en juego. Las expectativas que éstos tienen sobre la utilidad del sistema responden a criterios específicos que muchas veces pueden contradecirse entre sí, por lo cual la capacidad de coordinación y complementariedad entre ellas es uno de los aspectos cruciales a garantizar.

Para el sector empresarial, lo que se espera del sistema es que otorgue *mejores condiciones de productividad y competitividad a los recursos humanos del país*, en cuanto inserta a los trabajadores en una lógica de actualización continua en función de estándares internacionalmente validados. A su vez, para los trabajadores, el acceso a los *sistemas de competencias laborales* les ofrece oportunidades de *incrementar su empleabilidad actual y futura*, otorgándoles herramientas de *negociación de mejores salarios* y acceso a carreras laborales ascendentes, esto es, *movilidad positiva*. Por su parte, el sistema político espera encontrar *mecanismos activos de protección social*, esto es, que apunten a incrementar las oportunidades de inclusión de grupos de la fuerza laboral excluidos o precariamente incluidos en el sistema económico formal. Finalmente, el subsistema educativo de formación técnico-profesional, buscará encontrar herramientas curriculares y metodológicas que permitan la *alineación permanente entre su oferta educativa y las demandas productivas actuales*.

Es importante señalar que la característica esencial de este nivel se encuentra en la reorientación de las expectativas institucionales de los diversos ámbitos involucrados hacia el enfoque de las competencias y en una particular coordinación entre tales expectativas, que exige esta nueva orientación común. Por ello, la formación de *Comités Directivos* “no implica la creación de nuevas instituciones o nueva burocracia”,⁷⁶ sino por el contrario, un aprovechamiento más eficiente de la institucionalidad existente.

2. Nivel sectorial

La dimensión *ejecutiva* del sistema está a cargo del nivel *sectorial*. En él, representantes –empresarios y trabajadores– de *sectores productivos específicos* conforman Mesas o Comités encargados de crear el conjunto de *insumos* para el funcionamiento operativo del sistema, dentro de los cuales la *Normalización* constituye la función principal. De esta forma, la identificación de competencias ocupacionales y la creación de estándares o normas basados en ellas⁷⁷ se realiza directamente en función de las exigencias laborales relativas a las demandas sectoriales específicas y adecuadas a características concretas de éstas (por ejemplo, especificidades geográficas, culturales, técnicas, etc.). Así, la asignación de la dimensión ejecutiva del sistema a una representatividad de nivel *sectorial*, “garantiza una mayor participación de los empresarios y trabajadores en los análisis ocupacionales”.⁷⁸

Además de la identificación y normalización de las competencias, las Mesas Sectoriales están a cargo de crear otros insumos relevantes para la operación del Sistema de Competencias Laborales, entre ellos, *indicadores externos de eficiencia y calidad* de los servicios y productos entregados por el sistema, así como *esquemas de costos* de tales servicios.

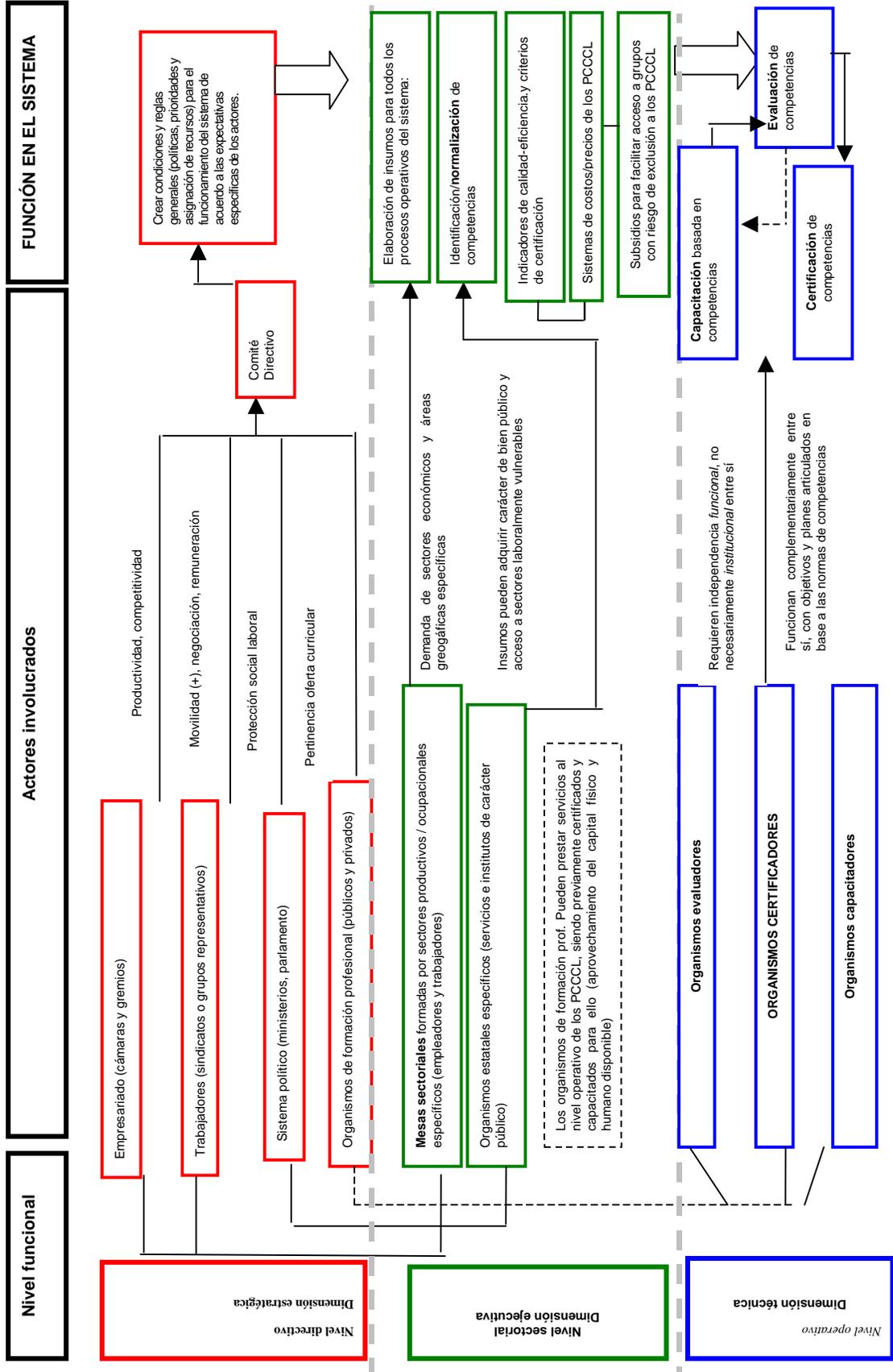
Adicionalmente, en la medida en que en este nivel tiene lugar la *participación de servicios e institutos de carácter estatal* (del ámbito educativo o laboral), las competencias normalizadas pueden adquirir carácter de *bien público* y, además, es posible complementar el esquema de costos con *mecanismos subsidiarios que faciliten e incentiven el acceso de grupos laborales vulnerables a los programas de certificación*.

⁷⁶ Vargas, F. (2004).

⁷⁷ Para ello, se opta por alguno de los métodos de Análisis de Competencias, entre otros, el Análisis Funcional, o los métodos DACUM, AMOD, SCID.

⁷⁸ Vargas, F. (2004) p. 108.

Esquema 1
FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS GENERALES



3. Nivel operativo

El nivel funcional más específico es el que realiza la dimensión *técnica* del sistema de competencias laborales. Ésta, utilizando los insumos entregados por el nivel sectorial, lleva a cabo las funciones de *Evaluación*, *Certificación* y *Capacitación*, es decir, entrega los servicios esenciales del sistema. Para ello, el nivel operativo debe garantizar la independencia de estas tres funciones, idealmente a través de una separación institucional de los organismos encargados de evaluar, certificar y capacitar. Sin embargo, mientras la separación funcional se mantenga, un mismo organismo puede realizar la evaluación y la certificación, lo cual resulta conveniente en términos económicos y de reducción de procesos burocráticos.

Es esencial para el nivel operativo del sistema, la existencia de mecanismos de *acreditación* de los organismos responsables de llevar a cabo estas funciones, y la aplicación sistemática de instrumentos externos (desde el nivel sectorial) e internos de verificación de calidad y eficiencia. La acreditación es relevante puesto que es demasiado alto el costo de crear especialmente para el sistema, organismos especializados, siendo más eficiente aprovechar los recursos físicos y humanos ya existentes en el país (el conjunto de centros de formación técnico profesional, universidades, empresas u otros), tanto públicos como privados, los cuales pueden prestar servicios al sistema una vez que se encuentren debidamente acreditados para ello por parte del sistema.

Como se observa en el *Esquema 2*,⁷⁹ las funciones operativas son procesos complementarios entre sí y forman parte de un ciclo integral en el cual idealmente el trabajador inicia un proceso de certificación y aprendizaje *continuos*, en la medida en que la certificación inicial tiene carácter temporal y debe ser redefinida cada cierto tiempo en función de la actualización de las normas de competencias.

El proceso de certificación se desarrolla en tres etapas:

- *Evaluación*. En un primer momento, de acuerdo a su perfil laboral (sector productivo, empleado/ desempleado, etc.), el trabajador postula a un programa, a través de algún tipo de subsidio (de la empresa o del estado) o por medio de autofinanciación. Una vez *seleccionado* como candidato a la certificación (generalmente después de una prueba de competencias básicas), comienza el proceso de *recolección de las evidencias* que permitan al trabajador demostrar las competencias exigidas por las normas respectivas (a través de entrevistas, pruebas escritas, simulaciones, observación del desempeño en terreno, resultados del trabajo, etc.). Una vez que ha sido conformado el “portafolio de evidencias”, las competencias demostradas por el trabajador son contrastadas con los estándares definidos en la norma, de acuerdo a lo cual, el organismo evaluador elabora un “juicio” que distingue al trabajador como *competente*, en la medida en que ha cumplido con todos los elementos especificados por la norma, o como *aún no competente*, si es que se identifican elementos de competencia no demostrados por las evidencias. Así, el organismo evaluador recomienda al trabajador como candidato a obtener la certificación o bien como candidato a ser capacitado en las competencias que hayan resultado mal evaluadas.
- *Certificación*. El organismo certificador (que puede o no ser el mismo que el evaluador, aunque internamente deben encontrarse diferenciados en términos de la función que cumplen), recibe al candidato ya evaluado positivamente, verificando la evaluación previa. En la medida en que ésta es validada, se entrega el *certificado temporal y formalmente reconocido* al trabajador, y se envía tal información a los *registros y servicios de colocación ocupacional*.
- *Capacitación*. El organismo capacitador, que idealmente debe mantener independencia institucional y funcional con la evaluación y la certificación, elabora módulos cortos y específicos de capacitación en base a los elementos de competencia especificados por las normas. Esto le permite, por un lado, ofrecer *capacitaciones puntuales en elementos de*

⁷⁹ Elaborado a partir de dos fuentes: Vargas, F. 2004, (esquema p. 100) y Fundación Chile, 2004 (esquema pp. 44-45).

competencia que hayan sido evaluados negativamente, como ofrecer módulos de actualización de competencias para aquellos trabajadores cuyo certificado haya caducado, en la medida en que la norma en la que éste se basaba se haya redefinido en función de cambios tecnológicos o cognitivos operados en el sector productivo específico. De esta forma, una vez que los trabajadores han cumplido con el o los módulos correspondientes de capacitación, vuelven a presentarse al organismo evaluador, reiniciándose el ciclo.

B. Premisas para la instalación exitosa

Se han definido seis premisas que sintetizan las condiciones bajo las cuales sería posible la implementación exitosa de los programas de certificación de competencias en los países de la región, y su articulación, en el mediano o largo plazo, en sistemas de nivel nacional.

1. Primera premisa:

Promover la implementación de Sistemas *Específicos* de Certificación y Capacitación por Competencia Laboral articulados entre sí por un *Marco Nacional* de Competencias que posibilite la consolidación de un Sistema Nacional en el largo plazo.

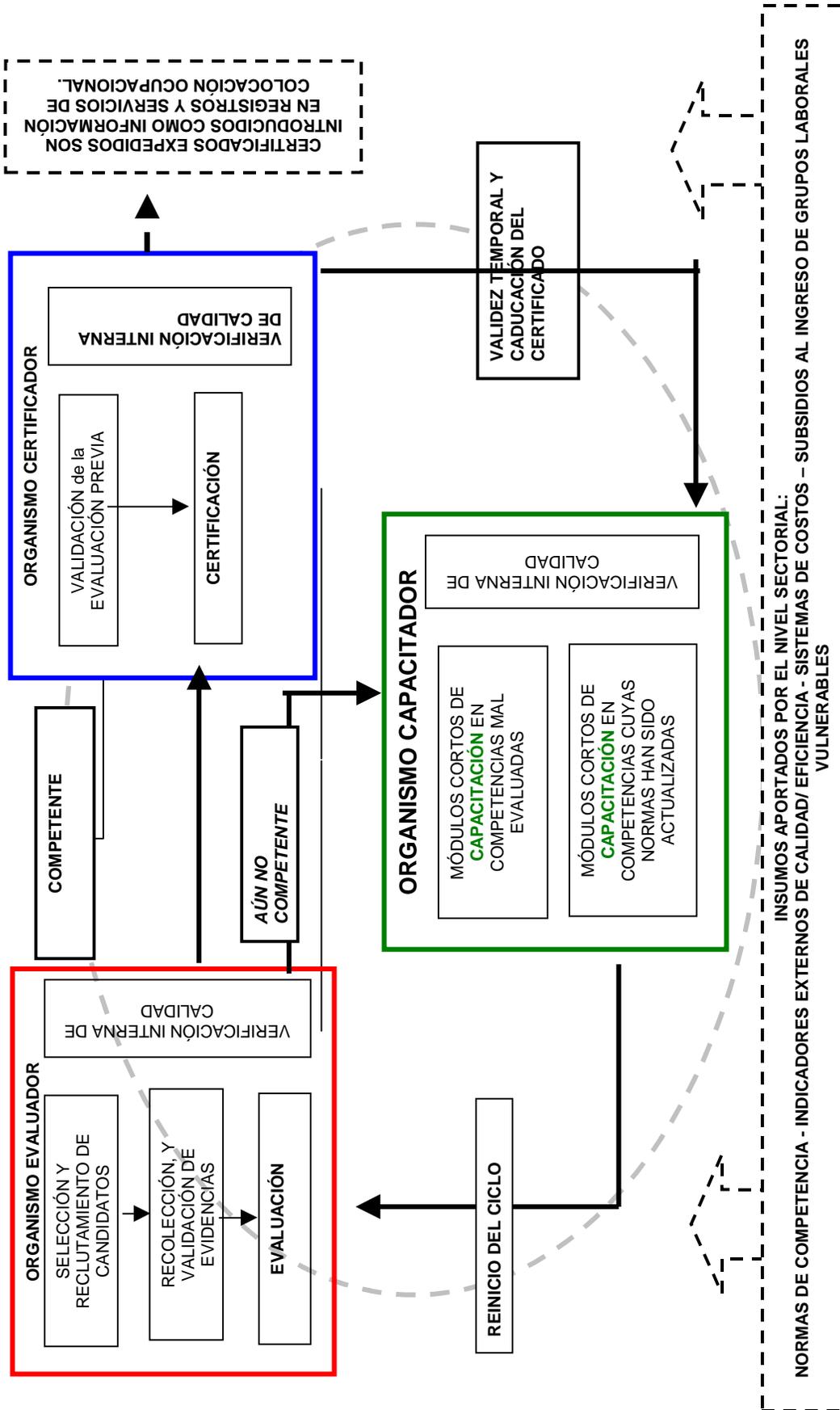
- Las experiencias de implementación del sistema a nivel *nacional* concuerdan en demostrar que tal logro sólo es posible en la medida en que se inserta en continuidad con la tradición y la institucionalidad preexistente en la materia. De hecho, en casos destacados como el de Inglaterra o Australia, se observa que la implantación de éste no implicó la creación de algo nuevo, sino más bien una *reorientación* –sobre la base del Paradigma de las Competencias- de la institucionalidad pública y privada existente relativa a formación y capacitación para el trabajo y sobre cualificación técnico-profesional.

En la medida en que esta tradición previa es débil –en términos de antigüedad, estabilidad, legitimación y articulación con el ámbito laboral- como en el caso latinoamericano, la escala *nacional* de forma directa y en un corto plazo, tiene escasas probabilidades de resultar exitosa, puesto que lleva el riesgo de recurrir a la creación de excesiva burocracia que sustituya la falta de institucionalidad previa. El caso mexicano es un claro ejemplo de que la creación “desde cero” de un Sistema Nacional, sin realizar esfuerzos previos por asegurar la existencia de condiciones de legitimidad y demanda efectiva por parte de los sectores involucrados, puede resultar en costos demasiado altos en relación con los beneficios obtenidos.

Es por eso que para los países latinoamericanos la alternativa de desarrollar *sistemas específicos* o pilotos, diseñados sobre la base de las características particulares de cada sector productivo y público objetivo, e implementados a partir del aprovechamiento de los recursos (materiales y humanos) y de las condiciones (sociales y culturales) existentes, puede volver más probable el éxito operativo del sistema.

Sin embargo, la implementación paulatina y la sumatoria de lo que vaya resultando exitoso en determinados sectores productivos, requiere la formación paralela de un *Marco Nacional de Competencias* (CIDEDEC, 2004) de formato único como condición ineludible. Asimismo, la validez a escala nacional de las normas y las certificaciones basadas en competencias constituye un requisito fundamental para que sus beneficios tengan real impacto en términos de generar señales confiables y transferibles para el mercado laboral.

Esquema 2
NIVEL OPERATIVO DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS LABORALES: CICLO CONTINUO DE CERTIFICACIÓN Y CAPACITACIÓN



2. Segunda premisa:

Dirigir las iniciativas hacia los sectores productivos en los cuales la certificación y capacitación por competencias laborales realmente represente una *agregación de valor* para los trabajadores y empresarios. Es decir, donde sea factible el desarrollo de una *demanda* por los servicios y productos entregados por los *sistema de competencias laborales*.

- La existencia de *criterios* que permitan seleccionar los sectores productivos y grupos objetivo que serán priorizados es una condición importante para asegurar su impacto y, con ello, la adecuada inversión de los recursos.

En la medida en que se definen estos criterios es posible enfrentar dos de los obstáculos que se han presentado en las experiencias que han sido llevadas a cabo en los países de la región. En primer término, la ausencia de una demanda activa (o validación) por parte de empleadores y trabajadores sobre las normas de competencia y los certificados basados en ella, ha dificultado la masificación de los programas, los cuales se han mantenido prioritariamente en estado *piloto*. De esta forma, se ha visto la importancia de invertir recursos en la estimulación de esta demanda, lo cual tiene mayores probabilidades de éxito en la medida en que se realiza *focalizadamente* en sectores económicos para los que el acceso a estos programas resulte realmente beneficioso, en relación con los costos que implica.⁸⁰

- En segundo término, los sistemas de competencias laborales se enfrentan al problema de la autosustentabilidad financiera. En este ámbito, la generación de una demanda sustantiva por certificación sólo será efectiva en la medida en que empleadores y trabajadores observen un impacto positivo en términos económicos en un mediano plazo, ya sea a través de una reducción de los costos de selección y colocación ocupacional y un aumento en la productividad de los trabajadores, o bien a través de mejores oportunidades salariales. Finalmente, es de gran relevancia la autosustentabilidad financiera del sistema, en la medida en que asegura su estabilidad, permitiendo, como ha propuesto la CEPAL, que la mayor parte de los aportes financieros de origen público pueda dirigirse a grupos laborales prioritarios en términos de protección social (CEPAL, 2004).

3. Tercera premisa:

Garantizar condiciones de operatividad de los Sistemas Específicos de Certificación y Capacitación por Competencias Laborales que aseguren la *legitimidad*, la *validez* y la *calidad* de éstos en el conjunto de sus niveles funcionales.

- Independiente del modo en que se ha dado la división *institucional* de las funciones operativas – evaluación, certificación y capacitación- del sistema de competencias laborales en cada país, la legitimidad y validez del sistema depende de la autonomía *funcional* entre ellas. En la mayoría de las ocasiones, ambas divisiones –*institucional* y *funcional*- coinciden, de forma que las instituciones que evalúan, las que certifican y las que capacitan son distintas entre sí. Sin embargo, en algunos casos se ha optado por reunir las funciones de evaluación y certificación en una misma institución por razones financieras y operativas, situación en la cual se hace necesario enfatizar la separación funcional entre ambos procesos mediante mecanismos internos y externos (desde el nivel sectorial) de verificación de calidad. Más allá de ello, es recomendable que la función de capacitación sea realizada siempre por organismos especializados y separados de

⁸⁰ A modo de ejemplo, dentro de los países latinoamericanos, en el caso chileno se utilizaron tres criterios en la definición de los sectores productivos prioritarios para la aplicación de pilotos: a) *Económicos*: exportadores de productos o servicios con valor agregado; que requieran fuertemente mejorar la productividad laboral; que utilicen tecnologías transversales; potencialidad de desarrollo de *clusters* productivos; b) *Sociales*: con capacidad generadora de empleo directo o indirecto cuya mano de obra tenga deficiencias en nivel de calificación requerido; c) *de Viabilidad* (prioritarios en cuanto a estrategias regionales de desarrollo; que ya hayan avanzado en iniciativas afines al enfoque de competencias; que representen contrapartes activas y estén dispuestos a invertir recursos propios en el proyecto (Fundación Chile, 2004).

quienes evalúan y certifican, evitando así conflictos de interés que puedan perjudicar la legitimidad del sistema.

- Así también, es fundamental que los organismos e instituciones a cargo de las funciones operativas de evaluación, certificación, y capacitación estén debidamente acreditados,⁸¹ registrados e incluyan a todos los actores relevantes para garantizar la validez y credibilidad del sistema (Fundación Chile, 2004: 61). En el caso de la normalización, por ejemplo, es imprescindible que la elaboración de los estándares de competencia se realice de acuerdo a una metodología probada internacionalmente (actualmente la más aceptada es el Análisis Funcional de Competencias), con la participación activa de representantes de los sectores productivos -empresarios y trabajadores-, así como una posterior validación sectorial y directiva.
- Finalmente, la creación de indicadores para evaluar el impacto efectivo de los programas, “requiere determinar quién se certifica, qué empresas adquieren las certificaciones, y qué competencias están verificándose. Las evaluaciones deberán basarse en la adopción de normas y el uso de certificaciones por parte del mercado en vez de hacerlo en los productos (como el número de normas y la cantidad de trabajadores certificados)” (BID, 2004a: 311).

4. Cuarta premisa:

Ahora bien, más allá de estas premisas, que son relevantes para el funcionamiento *interno* del sistema, existe una condición *externa* al funcionamiento de éste, la cual opera de forma complementaria con éste para maximizar su impacto en el largo plazo, especialmente en términos de generación mejores de oportunidades laborales:

Impulsar la alineación entre los programas de certificación de competencias laborales y el Sistema de Educación y Formación, a través de una *incorporación* de la información generada en los currículos y metodologías de enseñanza y evaluación tradicionales, y a través de una *correspondencia* entre los certificados entregados por uno y otro sistema.

- La relevancia de potenciar los vínculos entre los programas de certificación y el Sistema Educativo Formal, tiene al menos dos sentidos. En primer lugar, los insumos generados por los programas -fundamentalmente los estándares o normas basadas en las competencias demandadas por el sector productivo- contienen información altamente relevante para el ámbito educativo formal, al orientar sus procesos hacia las demandas actuales del sector productivo y, con ello, garantizar un adecuado cumplimiento de su función, al hacer más probable la inserción de los individuos que egresan del proceso educativo en el mercado laboral formal.
- En segundo lugar, el establecimiento de mecanismos de correspondencia –en términos de validez y credibilidad respecto de la competencia laboral efectiva que están certificando con los certificados otorgados por el Sistema Educativo es condición esencial para asegurar un impacto de los programas basados en competencias sobre la empleabilidad de los trabajadores que acceden a ellos. En el contexto latinoamericano en que existe una hipervaloración de los certificados académicos formales.
- En tercer lugar, es necesario promover especialmente el vínculo con la educación de adultos . La transformación productiva determina que la población deba poseer una base sólida de educación general básica, como fundamento para adquirir las competencias laborales que conllevan las modernas formas de producción. Los trabajadores deben ser capaces de integrar habilidades y conocimientos específicos con principios generales que aseguren la autonomía necesaria en los nuevos papeles ocupacionales. En consecuencia, es cada vez más imprescindible la articulación entre la formación básica fundamental, normalmente brindada por el sistema educativo, y la

⁸¹ Ya que la mayoría de las veces son organismos del sector privado, del ámbito de la formación técnico profesional que prestarán servicios a los PCCCL una vez que hayan sido acreditados para ello. (BID, 2004a: 311).

formación profesional especializada, a cargo de instituciones del ámbito público, empresarial y universitario. Así, la educación básica constituye el fundamento para la formación orientada a la productividad y a su perfeccionamiento (CEPAL, 2004: 313).

Teniendo en cuenta el bajo nivel de formación académica en América Latina, es necesario ampliar la educación de adultos tanto para los trabajadores activos como para los desocupados. Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, las competencias básicas son un requisito prácticamente ineludible para que un trabajador pueda certificar o capacitarse satisfactoriamente en competencias específicas y técnicas. En muchos casos la capacitación en competencias básicas puede tener más impacto que ciertas competencias técnicas sobre las oportunidades de trabajo de un individuo. Por lo tanto, es esencial que estas iniciativas estén coordinadas con los centros de educación de adultos de la zona en que opere.

Es posible entonces generar mecanismos⁸² para subsidiar a empresas que alienten y faciliten el acceso de sus trabajadores a la educación para adultos puesto que esta medida puede constituirse como un incentivo para que los trabajadores no calificados retomen sus estudios.

C. Propuestas específicas

Ya se ha mencionado que los Sistemas de Certificación y Capacitación por Competencias Laborales aparecen como una alternativa con un enorme potencial en términos de mejorar la protección social ante la nueva realidad del mercado del trabajo. Es posible incluso visualizarla como una política activa de empleo, de apoyo al sector informal y de orientación para el sistema educativo y de formación profesional. La introducción del enfoque de las competencias laborales ciertamente es una herramienta que puede incrementar la productividad y la competitividad económica.

1. Garantizar el impacto de la certificación por competencias en el potenciamiento de la empleabilidad de los trabajadores desempleados

En el mercado laboral latinoamericano una parte significativa de las personas que conforman el grupo de los activos desempleados está compuesta por trabajadores de baja o mediana calificación que han perdido su empleo y luego no han tenido cómo acreditar sus competencias laborales ni tampoco cómo acceder a capacitaciones que los permita incrementar su capital social y su probabilidad de encontrar empleo. También se ha visto que el problema en cuestión se agrava en la medida en que se reitera o se prolonga por mucho tiempo la situación de exclusión del mercado laboral puesto que la probabilidad de obsolescencia es una “función directa” del periodo de desempleo. Además, al estar en excluido es muy poco probable que alguna entidad económica privada se interese en capacitar o certificar a estos trabajadores que, por lo general, no cuentan con medios propios para acceder a ello.⁸³

Lo anterior indica que resulta necesario entregar subsidios directos para incentivar la participación de trabajadores desempleados por medio de “vales” o préstamos que ellos puedan pagar una vez que encuentren empleo, en el entendido de que el fin es certificar las experiencias adquiridas en los empleos anteriores. En el caso de que este saber hacer esté obsoleto, deberá ingresar en un proceso de formación y capacitación.

En el caso del desempleado, para aumentar su empleabilidad la prioridad es generar una señal para el mercado de trabajo sobre las competencias laborales funcionales que éste ha adquirido en su experiencia laboral previa, lo cual hace más probable su vinculación con la demanda por trabajadores del sector productivo específico al que aspira reintegrarse. La certificación de competencias funcionales es imprescindible para que el mercado laboral pueda cumplir su función de asignación de recursos. La falta de información relativa a las competencias de una persona en proceso de búsqueda de empleo puede generar fallas en la asignación del capital humano de una economía.

⁸² Como las franquicias tributarias, por ejemplo.

⁸³ Para ver las cifras y un análisis más detallado sobre el desempleo véase el Informe de Progreso Económico y Social (BID, 2004a).

En este sentido, la certificación puede acortar los períodos de desempleo, aminorar los efectos adversos de la movilidad laboral e impedir que los trabajadores terminen en ocupaciones poco adecuadas a su nivel de escolaridad, capacidad y experiencia. Además, para garantizar su permanencia en la ocupación ganada, lo ideal es que pueda acceder paralelamente a capacitaciones puntuales que minimicen sus debilidades en términos de competencias no funcionales, las que pueden haber sido causantes de su condición actual de desempleo. Las modernas formas de producción exigen que los trabajadores deban poseer una base sólida de educación general básica, fundamento para adquirir y desarrollar sus competencias laborales (CEPAL, 2004: 313).

El proceso de certificación de competencias presupone que el trabajador que se somete a la evaluación posee alguna experiencia previa susceptible de ser acreditada y la capacitación sólo tiene lugar de manera puntual, en aquellas áreas donde el trabajador presente debilidades. Ya que su objetivo no es la formación profesional inicial, la cual se debe dar de forma paralela y, ojalá, alineada con las normas de competencia establecidas para cada sector productivo.

2. Garantizar el impacto de los sistemas de competencias laborales asegurando la empleabilidad de los trabajadores formales

Los trabajadores ocupados en empleos se enfrentan crecientemente a alta inestabilidad y movilidad laboral, con contratos a plazo fijo y muchas veces sin seguridad social (BID, 2004). La mayor parte de este grupo está compuesto por trabajadores con baja o mediana calificación, que se encuentran mal preparados para la *movilidad laboral*, insertándose en ciclos de “movilidad negativa”, es decir, que se ven obligados a aceptar trabajos sucesivos no relacionados entre sí, ni con sus competencias (pues no tienen como acreditarlas), permaneciendo con salarios de subsistencia y con mínimas posibilidades de acumular conocimientos, habilidades y experiencia en un ámbito laboral específico, resultando poco productivos y altamente prescindibles para la empresa. Además, por la alta movilidad y las remuneraciones deficientes, para gran parte de los trabajadores resulta difícil acceder a procesos de capacitación que aumenten su empleabilidad individual.

En este sentido resultará provechoso incentivar a las empresas a que inviertan no sólo en la capacitación de sus empleados, por ejemplo, mediante franquicias tributarias, sino que también en la certificación de sus competencias. Es recomendable la creación de mecanismos bi o tripartitos de financiamiento que articulen el subsidio estatal con la inversión de la empresa y el posible aporte personal del trabajador. Para esto es necesario que los actores mencionados (empresarios, trabajadores y Estado) estén concientes de que todos se beneficiaran de dicha inversión.

3. Garantizar el aumento de la productividad/competitividad del sector informal y sus vínculos con el sector formal

El sector informal está conformado por el conjunto de los trabajadores independientes no profesionales, empleados domésticos, trabajadores no remunerados y trabajadores empleados en compañías que tienen en total cinco empleados o menos (BID, 2004) que, en muchos casos, evaden las obligaciones estatales, las leyes laborales y tributarias. La mayor parte de ellos percibe salarios bajos, prestaciones precarias y accede a escasas posibilidades de progreso (BID, 2004). Como se planteó en el informe de la CEPAL sobre Desarrollo Productivo en Economías Abiertas de 2004:

“La generación de empleo formal es lento, y se requiere incrementar la capacidad productiva de los trabajadores informales, de manera de incorporarlos plenamente al ejercicio de la actividad económica, disminuir la heterogeneidad, mejorar la equidad y disminuir la pobreza.(CEPAL, 2004: 309).

No obstante, para hacer cualquier propuesta para este sector de la economía latinoamericana, es necesario reconocer su enorme heterogeneidad. A grandes rasgos, de acuerdo a Gallart, este segmento está compuesto por dos subsectores (Gallard, M., 2003):

- (A). *Economías de subsistencia*: “trabajo de subsistencia de autoempleo poco calificado y microemprendimientos muy frágiles, desempeñado por personas de bajo nivel de instrucción y escasa calificación”

- (B). *Emprendimientos que proporcionan ingresos decentes y son competitivos*: “microempresas con productos y servicios demandados por el mercado .”

Existe una diferencia abismal entre estos dos subsectores que se traduce en una dificultad en pasar del primero al segundo. Para un segmento importante de los trabajadores que conforman las economías de subsistencia, dicha dificultad se ha visto reforzada en la medida en que las iniciativas de capacitación y certificación no han privilegiado a los microempresarios, excluyendo los empleados de las microempresas y a grupos como los trabajadores a domicilio.

Además, a la hora de enfrentar el problema de la informalidad económica en la región es necesario estar consciente de que la oferta de formación profesional tradicional tiene una codificación orientada a las empresas formales y, por lo general, es poco adecuada a la realidad del sector informal.

En este caso parecería necesario crear mecanismos bipartitos para financiar la participación del trabajador por cuenta propia y de los empleados de las microempresas en los sistemas de certificación de competencias laborales, articulando el subsidio público con el aporte personal de los trabajadores.

Para que éstos sean exitosos en el ámbito informal es fundamental que también se financie algún tipo de investigación acerca de las actividades del sector, de modo de generar estándares de competencias y métodos de evaluación basados en ellas para estas actividades. Es necesario recuperar el saber tácito de estos trabajadores y emprendedores informales con el fin de realizar codificaciones originales puesto que la certificación y capacitación codificada para empresas formales parece poco útil para este sector. Además, una vez generadas las normas y evaluaciones para el sector será imperioso financiar los módulos de capacitación específicos.

Como se expuso anteriormente, el ingreso al sistema puede ayudarlos a adaptarse a las nuevas condiciones de mercado, a cambiar su comportamiento y disciplina en cuanto a plazos de entrega y calidad, impulsar su acceso a la “ciudadanía económica” y “ ampliar la red de vinculación con otros productores, y con instituciones financieras y el gobierno, que operan con códigos diferentes, y que hasta ahora constituyen un mundo ajeno pare el productor informal.” (CEPAL, 2004: 309).

Como se ha mencionado, en el caso de este grupo objetivo la prioridad es aumentar las posibilidades de que los trabajadores puedan realizar el paso de un subsector al otro, aumentando sus vínculos con la economía formal. Las competencias que permitirían este paso son: tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, negociar con otros y en particular sus clientes, calcular costos y precios que sean rentables y se adapten al mercado. Cuando esas competencias básicas no están presentes es muy difícil progresar en la trayectoria ocupacional del sector y desarrollar los conocimientos técnicos y específicos en los casos en que éstos sean necesarios.⁸⁴

Bajo el paradigma de las políticas sociales es esencial considerar que la mayor parte de los pobres se ocupan en el servicio y comercio informal, excluidos de la economía formal y de cualquier tipo de seguridad social, sin embargo, actualmente los apoyos a la microempresa se centran principalmente en el sector industrial (Gallart, 2003). Otro sesgo en las intervenciones en el sector es la preocupación habitual por el ‘microcrédito’, sin tomar en consideración el tema del acceso a los mercados y las dificultades de los millares de analfabetos funcionales para lograr el desarrollo rentable.

Por lo tanto, es imperioso fomentar aquellas competencias requeridas para la gestión exitosa de pequeñas y microempresas, dentro de las cuales aparecen como las más importantes las habilidades básicas de lectoescritura, matemática aplicada y las habilidades sociales. Los programas de capacitación tradicionales no han tomado en cuenta este punto pero sin este piso inicial no es posible pensar la edificación de ningún otro tipo de competencia laboral, ni mucho menos que estos préstamos realmente sirvan como un trampolín hacia actividades más rentables y estables.

El déficit educacional en América Latina, especialmente en la población adulta, es el problema de mayor relevancia cuando se quiere impulsar la productividad de los trabajadores que conforman las economías de subsistencia. Por ende, es esencial que los cursos de capacitación enfocados en este sector pongan especial énfasis

⁸⁴ En muchos casos de comerciantes y servicios no técnicos, las competencias específicas no son necesarias ni suficientes (Gallart, 2003).

en subsanar las deficiencias de instrumental básico de aprendizaje en los trabajadores, trabajando en conjunto con los sistemas de educación de adultos, utilizando la problemática, la temática y los contenidos inmediatos de la capacitación.

Como se ha mencionado, la condición de informalidad por sí sola no significa precarias condiciones de trabajo, hay trabajadores y emprendimientos informales que proporcionan ingresos decentes y son competitivos. Por lo tanto, para que la intervención sea efectiva en términos de protección social debe focalizar su apoyo a impulsar la productividad de los trabajadores por cuenta propia y de los microemprendimientos de la denominada economía de subsistencia. No obstante, es esencial no privilegiar exclusivamente al microempresario y su emprendimiento marginando de los objetivos y la formación a los trabajadores precarios e inestables característicos del sector (Gallart, 2003).

Otra alternativa a tener en consideración es que se puede mejorar la inserción y las condiciones de empleo en el sector informal recurriendo a otra unidad de análisis aparte de los trabajadores, es decir, tratando la inserción laboral al nivel de la microempresa y no individual. De este modo, observando a la microempresa como una unidad indivisible que se quiere hacer más productiva, el subsidio puede ser otorgado a la unidad productiva y no al emprendedor. Siendo así, toda la microempresa de subsistencia puede participar del Sistema de certificación de competencias, es decir, todos sus integrantes pueden verse beneficiados en términos de certificación y capacitación. En la medida en que esté mejor administrada y acceda a mercados más rentables puede convertirse en un emprendimiento viable, con estabilidad e ingresos decentes para sus trabajadores, mejorando por ende las condiciones productivas y laborales al interior de la misma informalidad.

D. Consideraciones finales

Los sistemas de certificación de competencias laborales son sistemas a la vez autónomos e interdependientes en relación con los sistemas económico, educativo y político. En este sentido, es esencial tener en cuenta que el servicio que entregan, la certificación por competencias, adquiere un valor específico de acuerdo a la perspectiva desde la cual se lo observa.

En su conjunto, esta investigación permite concluir que estos sistemas constituyen efectivamente una oportunidad para la creación de políticas laborales activas que tiendan a entregar mayor seguridad a los trabajadores. A diferencia de las formas tradicionales de Protección Social, que buscan mitigar los efectos negativos del operar económico sobre los individuos, este sistema puede entregar herramientas para que los trabajadores latinoamericanos tengan mayores oportunidades en un contexto de alta flexibilidad y movilidad laboral. La certificación y capacitación por competencias genera mecanismos que aumentan la empleabilidad y productividad de trabajadores que, al tener baja calificación formal, representan los sectores más vulnerables y prescindibles del mercado de trabajo de la región.

De este modo, es fundamental incluir en este proceso también a los trabajadores más vulnerables en el caso de América Latina, para que la certificación y la capacitación por competencias reduzca las brechas de calificación y remuneración existentes en la región. Considerando que un porcentaje importante de la fuerza laboral latinoamericana debe inicialmente desarrollar competencias básicas,⁸⁵ que deberían haber sido adquiridas en la escuela, para luego poder aprehender competencias específicas.

Finalmente, es primordial señalar que el éxito de las propuestas aquí señaladas depende de la posibilidad de consensuar socialmente a los empresarios, los trabajadores y el Estado acerca de la validez y utilidad de estos procesos para el mejoramiento del funcionamiento del mercado de trabajo.

⁸⁵ O participar directamente en programas de nivelación escolar.

Bibliografía

- Banco Mundial (2004), Implementation Completion Report for a Technical Education and Training Modernization Project (Mexico), documento virtual en: www.worldbank.org
- Berger, P. y Luckman, T (2002), *A Construção Social da Realidade*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Bertrand, O. (1997), *Evaluación y certificación de competencias y cualificaciones profesionales*, IBERFOF/UNESCO, 1997.
- BID (2004), *Se buscan buenos empleos – Los mercados laborales en América Latina*, Informe de Progreso Económico y Social, Washington D.C.
- Billorou, N y Lasida, J. (2004), *Potencialidades de las competencias laborales para los trabajadores y los empresarios en Uruguay*, Proyecto de competencias laborales, DINA-E-OIT, documento virtual en: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/i/i_a.htm.
- Bonilla García y Gruat (2003), *Protección social – una inversión durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo*, OIT, Ginebra.
- Castells, M (2004) Cap 4 “*La transformación del trabajo y el empleo: trabajadores en red, desempleados y trabajadores a tiempo flexible*” en *La Era de Información, Fin del Milenio Vol I*, edición 2004 Siglo XXI editores.
- CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, (LC/G.2234), Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, Puerto Rico, 28 de junio a 2 de julio.
- CIDEC (2004), *Marco nacional de competencias en Chile: resumen ejecutivo*.
- Crowley-Bainton, T. (1997), *United Kingdom: Encouraging employer investment*, OIT, documento virtual en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/training/publ/uk.htm>.
- Corsi, Esposito y Baraldi (1996), *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana, México.

- Fundación Chile (2004), *Competencias laborales para Chile 1999-2004*, Proyecto de Competencias Laborales, Santiago de Chile.
- Gadamer, H. G. (1977), *Verdad y método: fundamentos de una hermenéutica filosófica*, Sígueme, Salamanca.
- Gallart, M. (2003); *Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: Una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación*, Boletín Cinterfor n° 155, documento virtual en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/155/pdf/gallart.pdf>.
- Gobierno d Chile (2004), *Mensaje de S. E el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que crea el sistema nacional de certificación de competencias laborales y perfecciona el estatuto de capacitación y empleo*, documento oficial presentado a la Cámara de Diputados el 9 de marzo, Santiago de Chile.
- González-Posada, E. (2005), *Las pensiones complementarias*. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valladolid, documento virtual en: <http://www.der.uva.es/trabajo/pencom.doc>.
- Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, *Sistema de normalización y certificación de competencias: una propuesta de implementación en El Salvador*, documento virtual en: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/evento/sem_ins/sis_nor.htm.
- Irigoin M, Vargas F. (2002), *Certificación de competencias, del concepto a los sistemas*. Boletín CINTERFOR, n°152.
- _____ (2002), *Competencia Laboral, Manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud*, Monteideo, Cinterfor/ OIT, 2002.
- Hall, W. (1997), *Australia in Transition*, OIT, documento virtual en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/training/publ/aus.htm>.
- Laur-Ernst, U. (2000), *Flexibilidad y normalización no son contradictorias. Innovaciones en el sistema alemán de educación y formación profesional*. Boletín CINTERFOR, n° 149.
- Luhmann y Eberhard (1988), *El sistema educativo (Problemas de reflexión)*, Universidad Iberoamericana, México.
- Luhmann, N. (1998a), *Teoría de la sociedad*, Universidad Iberoamericana, Triana Editores, México.
- _____ (1998b), *Teoría de la sociedad*, Triana Editores, Universidad Iberoamericana, México.
- _____ (2002), *Teoría política y el estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid.
- Mertens, L. (1996), *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*, OIT.
- _____ (2002) *Formación productividad y competencia laboral en las organizaciones: conceptos, metodologías y experiencias*, OIT-CINTERFOR, Uruguay.
- Mideplan (1998), encuesta CASEN, Santiago de Chile, en: www.mideplan.cl.
- Ministerio do Trabalho e Emprego do Brasil (2004), *Plano Nacional de Qualificação*, Brasilia, documento virtual en: <http://www.mte.gov.br/Trabalhador/QualProf/Default.asp>.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (2003a), *Certificación de competencias laborales: validando la experiencia laboral*, Revista Observatorio Laboral, N°10, Santiago de Chile.
- _____ (2003b), *El Trabajo y la protección social en Chile 2000-2002*, Editorial Atenas, Chile.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2003), *Articulación de la Educación con el mundo productivo, la formación de competencias laborales*; Bogotá.
- _____ (2003b) *Competencias laborales: base para mejorar la empleabilidad de las personas*, Bogotá.
- Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan (2002), *Outline of Vocational Qualifications System of Japan*, APEC Forum Human Resources Development, Chiba, Japón.
- Ministry of Labor and Social Welfare of Mexico (2002), *Certification of Competences in Mexico*, APEC Forum on Human Resources Development, Chiba, Japón.
- Montero y Morris (2002), *El Impacto de la globalización en los mercados laborales: ALCA y la nueva agenda de negociaciones internacionales*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Morandé, P. (2005); *Desafíos al pensamiento católico desde el horizonte latinoamericano*, Conferencia dictada en el III Encuentro Nacional de Docentes Universitarios Católicos, realizado entre 20 y 22 de mayo, Argentina.
- Naciones Unidas (1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, capítulo 1, anexo I, segundo compromiso d, realizado entre 6 y 12 de marzo, Copenhague.
- Naciones Unidas (2002), *América Latina y el Caribe en la era global*, CEPAL, Santiago de Chile, Ocampo y Martin, coordinadores.
- OIT (2002) *Certificação de Competências Profissionais - Relatos de Algumas Experiências Brasileiras*, Brasilia.
- _____ (2004), *La nueva agenda laboral*, XV Reunión Regional Americana realizada entre 10 y 13 de diciembre, Perú, documento virtual: <http://www.oit.org.pe/portal/especial.php?secCodigo=19>

- OIT-CINTERFOR (2005a), *Proyecto de Competencias Laborales. Análisis de la experiencia comparada en Competencias Laborales - México*, documento virtual en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/iii/mexico/>.
- ____ (2005b), *Proyecto de Competencias Laborales. Análisis de la experiencia comparada en Competencias Laborales –Gran Bretaña*, documento virtual en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/iii/granbret/>.
- ____ (2005c), *Proyecto de Competencias Laborales. Análisis de la experiencia comparada en Competencias Laborales–Francia*, documento virtual en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/iii/francia/index.htm>.
- ____ (2005d), *Proyecto de Competencias Laborales. Análisis de la experiencia comparada en Competencias Laborales - Australia*, documento virtual en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/iii/austr/>.
- Pasturino Martín (1999), *Inserción ocupacional para grupos desfavorecidos*, OIT-CINTERFOR, San Salvador, documento virtual en: <http://www.campus-oei.org/eduytrabajo/etp1.htm>.
- QCA (2001), *Report of the Independent Review of the UK National Occupational Standards Programme*, Gran Bretaña.
- Rodríguez, D. y Arnold, M. (1992), *Sociedad y Teoría de Sistemas*. Editorial Universitaria, Santiago.
- Rodríguez, J. (1999a), *El Fordismo*, documento virtual en: <http://www.academic.uprm.edu/~mvaldes/id29.htm>.
- ____ (1999b), *Historia del Taylorismo*, documento virtual en: http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/taylorismo.htm.
- Schkolnik, M (2002), *Chilean Economic Report*, Ponencia preparada para el Forum Human Resources Development, Chiba, Japón, 2002.
- Spence, A. (2001), *Signaling in retrospect and the informational structure of markets*, Cátedra del Premio Nobel, Stanford University, Stanford.
- Vargas y Zuiñiga, F. (2004), *40 Preguntas sobre Competencia Laboral*, Montevideo, Cinterfor/ OIT (Papeles de la Oficina Técnica, 13), 2004, pp. 87.
- Steffen, Brígido y Freire (2002), *Certificação de Competências Profissionais - Relatos de Algumas Experiências Brasileiras*, OIT, Brasilia.
- Tamayo, M. y Climent, J. (1999), *La Evaluación y Certificación de Competencias Laborales en el Contexto de América Latina. Algunas Reflexiones en el caso de México*, presentado en el II Foro Iberoamericano sobre Formación y Empleo: Evaluación y Certificación de Competencias Profesionales, Rio de Janeiro.
- Thierry, D. (2004), *La Formación Profesional Basada en Competencias*, documento virtual en: web.upaep.mx/DesarrolloHumano/maestros/cursosTemporales/PagThierry/Body/competencias/ART%20-%20COMPETENCIAS.doc.
- Tokman, V. (2003), *Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo*, en Revista de la CEPAL, nº 81, Santiago de Chile.
- University of Wollongong (2002), *The Australian Strategy for Educational Qualifications*, APEC Forum on Human Resources Development 2002, Chiba, Japan.
- Vargas, F. (2005), “*Certificación y reconocimiento del aprendizaje: Viejos problemas , nuevo desafíos*” Boletín Técnico de SENAC, vol 31 # 1 , enero, abril, Uruguay.
- ____ (2000), *Aplicación del enfoque de competencia laboral en la Fábrica Nacional de Papel de Uruguay*, Boletín CINTERFOR, Nº 149.
- ____ (2001), *La formación por competencias. Instrumento para incrementar la empleabilidad*, OIT – CINTERFOR, documento virtual en: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/vargas/for_comp/
- ____ (2004), *40 Preguntas sobre Competencia Laboral*, en Papeles de la Oficina Técnica, nº13, OIT-CINTERFOR, Montevideo.
- ____ (2004b), *La Formación Basada en Competencias en América Latina y El Caribe. Desarrollo Reciente, algunas experiencias*, CINTERFOR/OIT, actualizado en enero del 2004, documento virtual en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/i/index.htm>.

Sitios web complementarios:

Bolivia:

<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/bolivia/bolp.htm>

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/infocal/>

Guatemala:

http://www.logos-net.net/ilo/150_base/es/topic_n/t19_gua.htm

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/intecap>

El Salvador:

http://www.logos-net.net/ilo/150_base/es/topic_n/t18_els.htm

República Dominicana:

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/infotep/>

Argentina:

http://www.logos-net.net/ilo/150_base/es/init/arg_0002.htm

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/utecc/>

Honduras:

<http://www.caderh.hn/areas.asp>



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasi mercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
 Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
 Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
 Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:
 Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Álvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001 [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002, (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, (LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volumen I. (LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volumen II. (LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

76. Rodrigo Valenzuela Fernández, *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
77. Sary Montero y Manuel Barahona, *“La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad–Financiamiento– Políticas– Programas*, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
78. Sandra Piszky y Manuel Barahona, *Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa*, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
79. Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, *“Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”*, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
80. Juan Pablo Pérez Saíenz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, *“El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”*, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
81. Carmen Artigas, *“La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”*, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
82. Roberto Borges Martins, *“Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”*, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
Roberto Borges Martins, *“Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”*, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
83. Rodrigo Valenzuela Fernández, *“Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia*. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
84. Laura Golbert, *“¿Derecho a la inclusión o paz social? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”*. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
85. Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, *“Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”* (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
86. Alfredo Sarmiento Gómez, *“La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”*, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
87. Pablo Villatoro, *“Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias,”* (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
88. Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, *“Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”*, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
89. Nelson do Valle Silva, *“Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)”* (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
90. Gisela Zaremberg, *“Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)”*, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
91. Jorge Lanzaro, *“La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”*, (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
92. Carlos Barba Solano, *“Régimen de bienestar y reforma social en México”*, (LC/L.2168-P), Número de venta: S.04.II.G.97, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
93. Pedro Medellín Torres, *“La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”*, (LC/L.2170-P), Número de venta: S.04.II.G.99, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
94. Carlos Sojo, *“Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad, ICE y la privatización de empresas públicas”*, (LC/L.2173-P), Número de venta: S.04.II.G.101, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
95. Eugenio Lahera P., *“Política y políticas públicas”*, (LC/L.2176-P), Número de venta: S.04.II.G.103, (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
96. Raúl Atria, *“Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales”*, (LC/L.2192-P), Número de venta: S.04.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2004. [www](#)
97. Fabián Repetto y Guillermo Alonso, *“La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”*, (LC/L.2193-P), Número de venta: S.04.II.G.120, (US\$ 10.00), septiembre de 2004. [www](#)
98. Florencia Torche y Guillermo Wormald, *“Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”*, (LC/L.2209-P), Número de venta: S.04.II.G.132, (US\$ 10.00), octubre de 2004. [www](#)
99. Lorena Godoy, *“Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”* (LC/L.2217-P), Número de venta: S.04.II.G.137, (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)

100. Alejandro Portes y William Haller “La economía informal,” (LC/L.2218-P), Número de venta: S.04.II.G.138, (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)
101. Pablo Villatoro y Alisson Silva, “Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional”, (LC/L.2238-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), noviembre del 2004. [www](#)
102. David Noe, Jorge Rodríguez Cabello e Isabel Zúñiga, “Brecha étnica e influencia de los pares en el rendimiento escolar: evidencia para Chile”, (LC/L.2239-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), diciembre del 2004. [www](#)
103. Carlos Américo Pacheco, “Políticas públicas, intereses y articulación política como se gestaron las recientes reformas al Sistema de Ciencia y Tecnología en Brasil”, (LC/L.2251-P), Número de venta: S.05.II.G.9, (US\$ 10.00), enero del 2005. [www](#)
104. Mariana Schnkolnik, “Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes” (LC/L.2247-P), Número de venta: S.05.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero del 2005. [www](#)
105. Alison Vásconez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, “La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”, (LC/L.2275-P), Número de venta: S.05.II.G.27, (US\$ 10.00), febrero del 2005. [www](#)
106. Pablo Villatoro, “Diagnóstico y propuestas para el proyecto: Red en línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe RISALC”, (LC/L.2276-P), Número de venta: S.05.II.G.28, (US\$ 10.00), febrero del 2005. [www](#)
107. Richard N. Adams, “Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002”, (LC/L.2286-P), Número de venta: S.05.II.G.30, (US\$ 10.00), mayo del 2005. [www](#)
108. María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, “Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento” (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$ 10.00), mayo del 2005. [www](#)
109. Lucía Dammert, “Violencia y seguridad ciudadana en Chile”, (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$ 10.00), mayo del 2005. [www](#)
110. Carmen Artigas, “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”, (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$ 10.00), agosto del 2005. [www](#)
111. Rodrigo Martínez, “Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)” (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre del 2005. [www](#)
Rodrigo Martínez, “Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)” (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$ 10.00), September, 2005. [www](#)
112. Rodrigo Martínez, Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú” (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$ 10.00), octubre del 2005. [www](#)
113. Mariana Schkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, “Incremento de la productividad y empleabilidad de los trabajadores y certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina” LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$ 10.00), diciembre del 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: