

### III. RECONOCIMIENTO DE APRENDIZAJES Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

*Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal.*

OIT, Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004

#### Introducción

Esta sección se propone analizar algunas experiencias sobre reconocimiento de aprendizajes previos en América Latina. Se inicia con el concepto sobre lo que se suele llamar en la región: certificación de competencias laborales, y luego aborda el resumen de varias experiencias acerca del reconocimiento de competencias. No tiene el propósito de hacer una enumeración exhaustiva de experiencias pero sí intenta señalar sus más significativos rasgos; además, eso demuestra que no existe un modelo único ni mejor. Por último intenta mostrar cómo la certificación de competencias debería ser incluida dentro de las políticas nacionales de desarrollo del capital humano de un país.

#### 1. CERTIFICACIÓN: CONCEPTO, IMPORTANCIA<sup>1</sup>

El interés en torno a la formación y certificación<sup>2</sup> con base en competencias laborales se ha venido incrementando desde hace varios años en América Latina. De hecho, ya antes del advenimiento del modelo de competencia laboral, Cinterfor/OIT desarrolló un proyecto regional sobre la certificación ocupacio-

1 Tomado principalmente de: "Cuatro afirmaciones sobre Certificación. Todas falsas", *Boletín de Formación Profesional* N° 153, Cinterfor/OIT, 2002.

2 En la literatura europea es más común encontrar el término "reconocimiento de aprendizajes previos".

nal, orientado hacia el reconocimiento formal de las calificaciones ocupacionales, independientemente de la forma como se adquirieron.

A instancias de un proyecto de trabajo elaborado por Cinterfor/OIT en 1979,<sup>3</sup> se definió la certificación como: “reconocimiento formal de las calificaciones ocupacionales de los trabajadores independientemente de la forma como hayan sido adquiridas”.

La importancia de los mecanismos de “reconocimiento de aprendizajes previos” fue enfatizada durante la Conferencia Internacional del Trabajo (junio 2004). Los Estados miembro aprobaron una nueva recomendación sobre desarrollo de recursos humanos. En las deliberaciones se dio especial atención a la certificación de las habilidades adquiridas en el trabajo, como un medio para la promoción de la formación a lo largo de la vida y la empleabilidad.

En el texto de la nueva recomendación sobre recursos humanos, se lee, respecto del reconocimiento y la certificación de aptitudes profesionales: *Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal.*

*Los métodos de evaluación deberían ser objetivos, no discriminatorios y vinculados a normas.*

*El marco nacional debería incluir un sistema de certificación confiable, que garantice que las aptitudes profesionales sean transferibles y reconocidas por los sectores, las industrias, las empresas y las instituciones educativas.*

*Deberían formularse disposiciones especiales para garantizar el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales y las cualificaciones de los trabajadores migrantes.*

Hoy en día se puede identificar una buena cantidad de experiencias en la discusión, diseño e implementación de sistemas de certificación de competencia laboral que se han originado fundamentalmente en las instituciones de formación, Ministerios de trabajo y Ministerios de educación, o mediante la gestión de recursos humanos a nivel de empresas.

Como se analizará a lo largo de este texto, estos grupos de experiencias representan, no solo el nivel institucional involucrado en la experiencia de que se trate, sino también a la intencionalidad y objetivos perseguidos con la certificación.

| 3 Proyecto DOCREP/SEM 128/1, Cinterfor/OIT, 1979.

El concepto de certificación de competencias en la formación se refiere al reconocimiento formal y temporal sobre las capacidades demostradas por una persona en el desempeño laboral de una determinada ocupación, sin importar dónde fueron adquiridas tales capacidades.

Las instituciones de formación profesional de América Latina y el Caribe han buscado la modernización de sus programas aplicando el enfoque de competencias. Éste les permitió acceder a nuevas formas de análisis de los procesos de trabajo y procedimientos para identificar los conocimientos, habilidades, destrezas y saberes movilizados por los trabaja-

dores. Las nuevas capacidades así desarrolladas, representan una inigualable oportunidad para actualizar el conocimiento sobre formación, tanto como para renovar las estrategias didácticas necesarias para estimular competencias consideradas “clave” como el trabajo en equipo, la iniciativa, trabajar en condiciones de seguridad, etc.

Normalmente, la certificación se expedía al final del proceso de enseñanza/aprendizaje, una vez que el participante superaba con éxito todas las pruebas y exámenes de evaluación. Esta concepción, muy cercana a la idea de capacitación que imperaba durante la vigencia del modelo de producción en serie, no admitía, como hoy se admite, que la experiencia en el trabajo es una fuente de aprendizaje.

Los primeros intentos por efectuar el reconocimiento de aprendizajes previos se verificaron con la realización de procesos llamados de “validación” los cuales se concentraban en la evaluación de las capacidades laborales. De este modo se desarrolló el concepto de evaluación diagnóstica. Ésta se realizaba con el fin, no solamente de reconocer las capacidades demostradas, sino también de identificar las necesidades de desarrollo de nuevas capacidades. Muchas instituciones nacionales de for-

#### **Algunos hitos en el reconocimiento de aprendizajes previos:**

INA de Costa Rica mantiene en funcionamiento una unidad especializada en prestar el servicio de certificación, mediante el cual la institución reconoce las competencias demostradas por una persona, independientemente de la forma como las haya adquirido.

SENA de Colombia realizó, desde los años setenta, experiencias de “validación ocupacional”. Utilizando “bancos de pruebas” se detectaban las capacidades de los candidatos en relación con un estándar: el programa de formación de la entidad. La institución otorgaba un Certificado de Aptitud Profesional a quienes superaban las pruebas y brindaba cursos de complementación para las habilidades que se requería desarrollar.

mación profesional, llevaron a cabo experiencias sobre validación durante los años setenta y ochenta, la mayoría todavía desarrollan este tipo de acciones.

También varios Ministerios del trabajo y de educación de la región han promovido en algunos países la creación de instrumentos de reconocimiento público de las capacidades laborales, que faciliten los intercambios entre oferta y demanda laboral y que otorguen mayor transparencia a las relaciones de trabajo. El sector gubernamental ha querido jugar un papel clave en la regulación de la formación y certificación, y en muchos casos ello se ha visto reflejado en su participación activa en la promoción de discusiones y proyectos nacionales sobre sistemas de formación y certificación.

Las motivaciones del sector público se resumen en la necesidad de incrementar la calidad y pertinencia de la formación y hacer más competitivo el aparato industrial; mejorar la transparencia en condiciones en que la proliferación de oferentes de formación y diferentes tipos de certificados hacen difícil entrever las reales competencias transferidas a los participantes de la formación; y también, mejorar el acceso a la formación y el reconocimiento de las capacidades laborales adquiridas en la vida del trabajo.

En estos casos, la utilidad del certificado de competencia laboral se deriva de su confiabilidad y de su capacidad de representar capacidades reales y demostradas por los trabajadores, independientemente de la forma como fueron adquiridas y con un alto significado para el ejercicio laboral, lo que permite a sus posibles empleadores entender claramente las competencias a que se refiere.

Dentro de los casos nacionales, promovidos a nivel ministerial desde trabajo o educación, se relatarán en el punto 2, la experiencia de México con el Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC) y del CONOCER; así como la naciente experiencia de Chile con el proyecto “Chile Califica”.

Finalmente, se encuentran no pocas **empresas** o **grupos empresariales** que adelantan procesos de formación y certificación de competencias laborales, para mejorar sus condiciones de productividad, o para cumplir con estándares internacionales usualmente asociados a la seguridad de las personas.

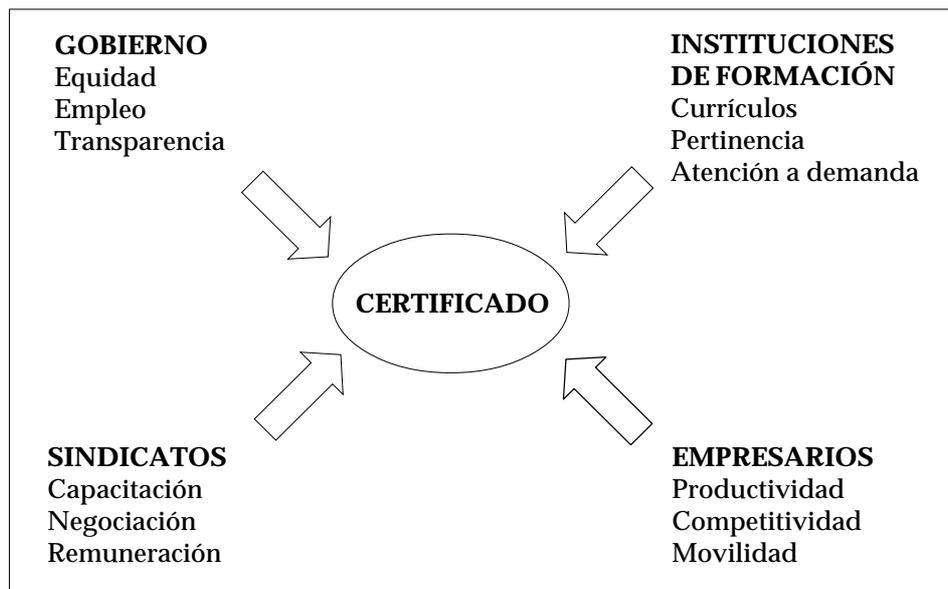
En el primer caso tenemos, por ejemplo, empresas de ciertos sectores económicos que han desarrollado modelos de competencia laboral para la gestión de su talento humano. En consecuencia, han definido perfiles en los cuales los trabajadores pueden certificarse mejorando sus posibilidades de movilidad laboral; en esta línea el certificado de competencia se asocia con la ejecución de programas de capacitación y con la movilidad ocupacional de los trabajadores.

En el segundo caso se pueden citar sectores donde la certificación obra con carácter habilitante, por ejemplo en áreas como la soldadura de precisión e insta-

lación de gas para uso doméstico o industrial. El gran desafío en estos casos es el de llegar a incluirlos dentro de un sistema de normas de carácter nacional; más aun, dentro del concepto de un marco o referente nacional de calificaciones.

En el gráfico siguiente, se muestran las diferentes expectativas que convergen hacia la certificación:

### Diferentes expectativas ante la certificación



Además del interés tradicionalmente mostrado por los empleadores para disponer del certificado de competencias como un buen indicador de las capacidades laborales de los candidatos a ocupar algún empleo, crecientemente los sindicatos en la región se muestran a favor del desarrollo de mecanismos de reconocimiento de las competencias adquiridas. Las IFP, que cuentan con una larga tradición en la región, han logrado posicionar sus respectivos certificados de competencia por la legitimidad y prestigio que usualmente confieren a su poseedor.

Esta variada gama de intereses, requiere de una estructura con un alto grado de institucionalización que permita el desarrollo de diferentes roles, articulados de forma que se cubran los criterios de calidad, cobertura y pertinencia. En general, al analizar la necesidad de organización institucional que le confiera legitimidad y validez al certificado de competencia, es donde empieza la discusión sobre los sistemas de formación y certificación en la región.

## **2. LA CERTIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA. ALGUNAS EXPERIENCIAS RESUMIDAS**

Para facilitar el análisis de las experiencias de certificación de competencias laborales en la región, se ha optado por clasificarlas en dos grandes grupos. El primero de ellos incluye aquellos casos en los que la iniciativa para la organización de procesos de certificación proviene del sector público, usualmente desde el Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo, o desde una institución nacional de formación profesional. Este tipo de experiencias, normalmente tiene cobertura nacional y se establecen con un alcance que tiende a cubrir varios sectores ocupacionales del mercado de trabajo. Son casos en que predomina el interés público; factores como la equidad y el acceso en una perspectiva incluyente, tienen mucho peso en estas experiencias. Este documento relata la experiencia más desarrollada con que cuenta la región, la del CONOCER de México, así como las de Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica.

El otro grupo incluirá casos en los cuales la iniciativa para el proceso de certificación nace de una instancia privada, casi siempre acotada a un sector ocupacional específico. Normalmente la evaluación y certificación de este tipo de casos, está emparentada con prácticas para la gestión de recursos humanos mediante procesos de selección o desarrollo. Aunque tienden a ser modelos de carácter voluntario, la ausencia del certificado puede tornarse en una barrera para acceder un determinado empleo.

### **2.1. Experiencias de certificación orientadas por Ministerios de educación y trabajo e instituciones nacionales de formación**

Se ha considerado, en este aparte, la experiencia del Ministerio de Educación de Brasil con la Ley de Directrices Básicas sobre educación y sus implicaciones en la certificación; además, los avances del SENAI de Brasil; el Proyecto “Chile Califica” que convoca a los Ministerios de Educación y Trabajo; el SENA de Colombia; el INA de Costa Rica; y el CONOCER de México, este último orientado desde la Secretaría de Educación Pública.

#### **2.1.1. La certificación en el ámbito de la educación para el trabajo: el caso de Brasil**

En el año 1996 fue promulgada la Ley de Directrices Básicas (LDB) de la Educación Nacional (Ley 9.394) que conformó un nuevo marco para la educación profesional brasileña. La LDB señala que la educación profesional debe promover la transición entre la escuela y el mundo del trabajo, capacitando a los jóvenes y adultos con conocimientos y habilidades generales y específicas para el ejercicio de la ciudadanía y de las actividades productivas.

La LDB establece tres niveles para la educación profesional: básico, técnico y tecnológico. El nivel básico se destina a la calificación y recalificación de trabajadores, independientemente de su escolaridad. El nivel técnico está dirigido a alumnos egresados del nivel de enseñanza media (después de unos once años de educación), y el nivel tecnológico corresponde a cursos de nivel superior dirigidos a egresados del nivel medio y técnico.

La LDB y un posterior Decreto reglamentario (2.208 de 1997) establecieron la posibilidad de reconocer competencias adquiridas en el trabajo para fines de proseguimiento de estudios. Esta norma, sin duda, representa un gran paso en el sentido de valorizar la experiencia profesional. Aceptar que las competencias profesionales pueden ser adquiridas fuera del sistema formal de educación, representa un avance en la valoración del trabajo como generador de capacidades y saberes.

Actualmente, la reglamentación de las distintas fases e instituciones participantes, está en proceso. Se ha activado un alto nivel de participación de diferentes actores públicos y privados en la discusión sobre la estructura y funciones de los órganos encargados de llevar a cabo el reconocimiento de competencias. Existe una clara diferenciación entre la certificación para proseguir estudios establecida en la LDB y aquella que se refiere a las competencias que se valorarán para efectos de desempeño laboral solamente.

Para la primera, la certificación para proseguimiento de estudios, serán los sistemas federales y estatales quienes a través de exámenes, establezcan el reconocimiento de competencias que permita validar disciplinas o módulos en los cursos de formación. Para la segunda, la orientada al desempeño laboral, se está avanzando en las discusiones y diálogos entre actores públicos y privados. Al respecto, el Consejo Nacional de Educación está encargado de organizar el “sistema nacional de certificación basado en competencias” en el que participarán empleadores y trabajadores, así como de definir los diferentes organismos que intervendrán en dicho proceso.

### **2.1.2. El proyecto estratégico nacional “Formación y Certificación de Competencias” del SENAI de Brasil**

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), la institución nacional de formación de Brasil para el sector industria, ha formulado un proyecto estratégico orientado a diseñar y poner en marcha el Sistema SENAI de Certificación. El proyecto parte de la base de considerar que los trabajadores adquieren, durante su práctica, competencias susceptibles de ser reconocidas. Las mejores oportunidades de empleo siempre pertenecen a quien puede probar que estudió.

A efectos de facilitar el reconocimiento de esas competencias, el SENAI está trabajando en un proyecto que busca desarrollar los mecanismos que permitirán a los trabajadores obtener un certificado reconocido y válido sobre sus capacidades laborales.

El proyecto de “certificación profesional” está apoyado en varias aplicaciones piloto conducidas en diferentes Estados y escuelas de formación en las cuales se están perfeccionando los procesos de identificación de competencias y elaboración de programas de formación. Sobre esa base se debe establecer un procedimiento que permita a quienes lo deseen voluntariamente, presentar su candidatura para obtener un certificado de competencia laboral.

En el gráfico que se presenta a continuación se describe el proceso de certificación previsto. El SENAI plantea que la evaluación aplicada durante un proceso educativo debe ser diferente a la que se efectúa para el reconocimiento de competencias.



Fuente: Documento Metodológico. Evaluación y Certificación, SENAI.

La experiencia de SENAI se ha enriquecido con la experiencia pedagógica y educativa de la institución. Es así como un equipo de técnicos de por lo menos nueve Departamentos Regionales desarrolló un manual metodológico que abarcó los procesos de construcción de los perfiles mediante la conformación de comités técnicos sectoriales, el diseño curricular y la evaluación, y la certificación de competencias.

En el diseño de su sistema de certificación, SENAI está considerando la participación activa de las empresas, incluso en la promoción de políticas de recursos humanos que favorezcan el reconocimiento de competencias para el desarrollo de la carrera. El sistema se concibe como abierto e incluyente y tomará como referencia los perfiles profesionales elaborados conjuntamente con representantes de empresa y trabajadores en el seno de los comités técnicos sectoriales.

La experiencia de SENAI está mostrando el alto valor educativo que tiene la evaluación de competencias con fines de certificación. Es así como ha elaborado una completa guía para la elaboración de instrumentos de evaluación. La guía, entre otros aspectos, propone la creación de una comisión para la elaboración de los instrumentos de evaluación, conformada por un especialista en evaluación, así como por un especialista en el contenido del trabajo que será evaluado. La aplicación de la evaluación también cuenta con una comisión que aplica los instrumentos desarrollados y que se compone de docentes del SENAI que no hubieran participado en la formación de los candidatos, si la hubiere, y un especialista externo.

Los procesos de evaluación y certificación de competencias efectuados por instituciones de formación como el SENAI, tienen la gran ventaja de apreciar totalmente la capacidad formativa de la evaluación, considerándola un medio para la calificación y no un fin. Ello facilita la prescripción de planes de formación para los candidatos y conduce a un proceso de desarrollo de sus competencias, más allá de la sola medición de las mismas.

### **2.1.3. Una experiencia en plena expansión: “El SENA de Colombia”**

El SENA está encargado del diseño y construcción de un sistema que articule toda la oferta educativa técnica, pública y privada, tal como lo estableció el Decreto 1.120 de 1996, que le confirió la capacidad de liderar en el país el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Una de las bases de este trabajo es la conformación de instancias de diálogo para la elaboración de las normas de competencia, llamadas “Mesas Sectoriales” en las que participan los empresarios, organizaciones de trabajadores, y representantes del sector público, centros de investigación y oferentes educativos.

Las primeras Mesas Sectoriales se organizaron en 1997 en sectores considerados estratégicos para el país, y en aquellos involucrados por el Gobierno Nacional dentro de los acuerdos de competitividad exportadora.

Colombia cuenta en la actualidad con treinta y una Mesas Sectoriales, conformadas por gremios, empresarios, entidades educativas, organismos de gobierno, organizaciones de trabajadores y centros de investigación, que conjuntamente con los Centros de Formación del SENA, han contribuido a la elaboración de caracterizaciones, mapas funcionales y normas de competencia laboral y titulaciones. Con la Resolución 8.728 de marzo de 2001, entidades de carácter nacional e internacional, tienen la posibilidad de gestionar su acreditación ante la Superintendencia de Industria y Comercio, como organismos certificadores de personal.

Este año, el Decreto 933 de abril de 2003 ubicó en el SENA la capacidad para regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales. De esta forma se avanzó en definir la discusión sobre la capacidad del SENA para certificar en relación con otros modelos que propugnaban por la conformación de nuevos organismos certificadores.

#### **El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo<sup>4</sup>**

El Sistema vincula un conjunto de entidades que ofrecen formación técnica, tecnológica y de formación profesional, para la estructuración de la respuesta de formación, a partir de la identificación y definición de normas nacionales de competencia laboral, en procesos concertados de los actores sociales del país.

Actúa en forma sistémica para hacer congruentes las ofertas de formación de las entidades que forman parte del sistema; articular sistemática y eficazmente la oferta, con las necesidades del mundo del trabajo; articularse con el sistema educativo formal estableciendo mecanismos transparentes de equivalencias y homologaciones.

El Sistema de Formación para el Trabajo está conformado por varios subsistemas:

- **Subsistema de Normalización de Competencias Laborales**

Su finalidad es organizar, estructurar y operar procesos, para establecer, en concertación con los sectores productivo y educativo y el Gobierno, normas nacionales de competencia laboral, que faciliten la operación de procesos de evaluación, certificación, formación y gestión del talento humano. El Gobierno na-

| 4 Tomado de [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)

cional ha previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, que el SENA sea el organismo normalizador de competencias laborales para Colombia.

• **Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales**

Su objetivo es estructurar y operar un sistema para evaluar y certificar la competencia laboral en las personas, de acuerdo con normas nacionales. Los procesos de evaluación y certificación posibilitan el reconocimiento social de las competencias laborales que tienen las personas, sin importar cómo fueron adquiridas, facilitando su vinculación y promoción en el trabajo.

• **Subsistema de Modernización de la Oferta de Formación**

Busca articular la oferta de entidades de educación técnica, tecnológica y formación profesional en el país, para modernizar y mejorar sus currículos, de acuerdo con las necesidades y demandas del sector productivo, garantizando mayor cobertura y servicios de calidad que contribuyan a la competitividad nacional. También diseña herramientas y mecanismos de homologación, equivalencia y convalidación entre los planes de formación basados en competencia laboral y los planes de estudio del sistema educativo formal, para facilitar la transferencia y movilidad entre los dos sistemas para que siempre haya mejoramiento continuo.

En el plan estratégico de mediano plazo, la entidad “Visión del SENA al 2006” se propone trabajar en la “Normalización y Certificación del Desempeño Laboral” en las siguientes líneas:

- Proponer políticas de Estado para la Normalización y Certificación del desempeño laboral.
- Establecer en asociación con otros actores involucrados, el Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales. El SENA será el organismo nacional normalizador y certificador de las competencias laborales de los trabajadores.
- Garantizar la operación del Sistema de Acreditación y Normalización de Competencias Laborales, mediante acciones de asesoría, seguimiento y control a los entes que lo conforman.
- Consolidación de las Mesas Sectoriales.
- Liderar y posicionar en la Comunidad Andina de Naciones –CAN–, el modelo colombiano de normalización.
- Liderar la articulación entre niveles y modalidades de educación y formación para el trabajo en la cadena de formación (nivel medio técnico, tecnológico y universitario).
- Evaluar la calidad de la oferta nacional de la Educación Técnica y de Formación Profesional Integral con base en las Normas Nacionales de competencia laboral.

- Formación de evaluadores y auditores para la certificación del desempeño de los trabajadores.

El SENA desarrolló un *Manual para la Elaboración de Normas de Competencia* y un *Manual para el Diseño Curricular de la Formación Basada en Competencias*. En las treinta y una mesas sectoriales (ver tabla a continuación) se han desarrollado ya 1.234 normas de competencia en el marco de 174 estructuras curriculares que se detallan en otra tabla.

### SENA Colombia Estructuras curriculares por mesas sectoriales

SERVICIOS	N° est.	PRIMARIO	N° est.	INDUSTRIAL	N° est.	CADENAS PRODUCTIVAS	N° est.	TRANSVERSALES	N° est.
AGUA POTABLE	8	AVÍCOLA	3	CONSTRUCCIÓN	17	CUERO- CALZADO MARROQUINERÍA	6	LOGÍSTICA	9
GAS	10	PALMA DE ACEITE Y OLEAGINOSAS	3	METALMECÁNICA	5	FIBRAS - TEXTIL CONFECCIONES	13	MANTENIMIENTO	1
ELÉCTRICO	7	CAFÉ	2	ARTESANÍAS	2	PETROQUÍMICA PLÁSTICOS, CAUCHO	4	MERCADEO	8
EDUCACIÓN	1	FRUTAS Y HORTALIZAS	9	SOLDADURA	2	PULPA, PAPEL E INDUSTRIA GRÁFICA	9	RECURSOS HUMANOS	2
SALUD	2	AGROINDUSTRIA DEL BANANO	2	INDUSTRIA AZUCARERA		PRODUCCIÓN PECUARIA	2	TELEINFORMÁTICA	5
TELECOMUNICACIONES	3	MINERÍA	3			FORESTAL- MADERA MUEBLES Y PROD. DE MADERA	2	SERVICIOS FINANCIEROS	7
TRANSPORTE	2	PRODUCCION AGRICOLA ECOLÓGICA	1						
DESARROLLO RURAL	1	FLORES	1						
TURISMO	14	RIEGO	1						
TOTALES	48		25		33		36		32

La proyección del Sistema Nacional de Formación tiende ahora hacia la organización de una Red Nacional de Instituciones de Formación para el Trabajo. La idea consiste en facilitar el acceso de las instituciones públicas y privadas

diferentes al SENA, a las normas de competencia laboral. Estas serán facilitadas por el SENA, sin ningún costo, a instituciones de educación media técnica, educación no formal, programas de formación continua de las universidades y centros de capacitación de empresas o asociaciones.

La Red tendrá a su disposición las 1.234 normas de competencia laboral de treinta y un sectores ocupacionales, desarrolladas por el SENA. Ello les permitirá diseñar programas de formación por competencias que respondan a los estándares diseñados por los empresarios y trabajadores en las 31 mesas sectoriales, espacio en el que se está haciendo realidad la aplicación del diálogo social para mejorar la calidad de la formación.

### SENA Colombia Distribución de las mesas sectoriales

SERVICIOS	PRIMARIO	INDUSTRIAL	CADENAS PRODUCTIVAS	TRANSVERSALES
AGUA POTABLE	AVÍCOLA	CONSTRUCCIÓN	CUERO- CALZADO MARROQUINERÍA	LOGÍSTICA
GAS	PALMA DE ACEITE Y OLEAGINOSAS	METALMECÁNICA	FIBRAS - TEXTIL CONFECCIONES	MANTENIMIENTO
ELÉCTRICO	CAFÉ	ARTESANÍAS	PETROQUÍMICA PLÁSTICOS, CAUCHO	MERCADEO
EDUCACIÓN	FRUTAS Y HORTALIZAS	SOLDADURA	PULPA, PAPEL E INDUSTRIA GRÁFICA	RECURSOS HUMANOS
SALUD	AGROINDUSTRIA DEL BANANO	INDUSTRIA AZUCARERA	PRODUCCIÓN PECUARIA	TELEINFORMÁTICA
TELECOMUNICACIONES	MINERÍA		FORESTAL- MADERA MUEBLES Y PROD. DE MADERA	FINANCIERO
TRANSPORTE				
TURISMO				
8	6	5	6	6

El SENA se propone también ofrecer la formación pedagógica de los docentes de estas instituciones y su certificación de competencia laboral.

#### **2.1.4. La experiencia de “Chile Califica” construyendo el concepto de aprendizaje permanente**

“Chile Califica” es un programa que pretende contribuir al desarrollo productivo del país y al mejoramiento de las oportunidades de progreso de las personas mediante la creación de un Sistema de Educación y Capacitación Permanente.

El sistema de capacitación para el trabajo, en Chile, está centrado en una estrategia mediante la cual el Ministerio del Trabajo a través del SENCE, administra la “franquicia tributaria”; un mecanismo de incentivo fiscal mediante el

cual las empresas pueden recuperar la inversión efectuada en capacitación de sus trabajadores, restándola del monto a pagar por impuesto a la renta anualmente, sin que los pagos recuperables excedan el monto equivalente al 1% de las nóminas de pago mensual. Las empresas pueden elegir sus proveedores de capacitación entre organismos técnicos de capacitación (OTEC) acreditados ante SENCE para así poder beneficiarse de la franquicia por los gastos de capacitación incurridos.

SENCE también maneja los fondos con los que se contrata la formación entre un amplio espectro de OTEC. Usualmente los fondos nacionales aplicados a capacitación

**El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)** es un organismo técnico del Estado descentralizado, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo.

Su misión es contribuir al incremento de la productividad nacional, impulsando la capacitación ocupacional, tanto en las empresas, como también en las personas de menores ingresos del país.

Esta tarea la realiza a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal, y de una acción subsidiaria, por medio de un programa de becas de capacitación financiadas con recursos públicos.

[www.sence.cl](http://www.sence.cl)

se distribuyen en “programas sociales” focalizados en poblaciones vulnerables al desempleo, trabajadores cesantes o de primera vinculación, quienes usualmente presentan bajos niveles educativos.

La extraordinaria diferenciación de las variadas ofertas de capacitación hace que el SENCE se preocupe por medidas que favorezcan el mejoramiento de la calidad. En este contexto, además de avanzar en el diseño y utilización de una norma de calidad para los OTEC, se considera que un marco nacional de competencias tendría una gran pertinencia.

“**Chile Califica**” tiene el propósito de crear un sistema de educación y capacitación permanente que contribuya al desarrollo del país y al mejoramiento de las oportunidades de progreso de las personas. Es una iniciativa conjunta del Ministerio de Educación y del Ministerio del Trabajo y Previsión Social a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); también contó con el apoyo de los Ministerios de Economía y Agricultura, y de la Fundación Chile.

Este proyecto tiene, entre sus objetivos, el de crear un “Sistema Nacional de Competencias Laborales” que prestará un servicio de certificación sin importar la forma y lugar en que se adquieren las competencias. Se inició durante el año 2002 y está financiado por el Banco Mundial y el Gobierno de Chile.<sup>5</sup>

El proyecto orientará aumentos visibles en las inversiones en recursos humanos que mejoren los niveles de alfabetización, especialmente de la población activa, intentando revertir las insuficiencias de los sistemas educacional y de capacitación para atender las necesidades del país en su desarrollo. Asimismo enfoca el mejoramiento de la formación técnica, para hacerla más efectiva, hacia las necesidades de desarrollo nacional, contemplando para ello los problemas de cobertura, calidad y articulación curricular entre los diferentes niveles de formación.

También cubre el ámbito del reconocimiento de las competencias, desarrollando mecanismos de evaluación y certificación en un sistema nacional que facilite acciones de capacitación de modo que se puedan generar mecanismos de respuesta a las necesidades detectadas y que, mediante las acciones de evaluación y certificación, se refuerce el mejoramiento de la calidad en las ofertas formativas.

El proyecto apunta hacia la población activa que requiera mejorar su nivel de competencias y sus niveles de alfabetización y escolaridad; pero también incluye a los jóvenes y trabajadores en el nivel de la educación técnica, y técnicos de nivel superior.

Entre los componentes que integran el diseño del proyecto se pueden contar el desarrollo de nuevas posibilidades de educación y capacitación permanentes que incluye a la población adulta con modalidades educativas abiertas y flexibles, y con mecanismos de financiamiento que incentiven la nivelación de estudios y la utilización de esquemas de financiamiento público, como la franquicia tributaria existente en Chile.

Otro componente es el que se orienta al mejoramiento de la calidad y la articulación de la formación técnica, mediante la ampliación y mejoramiento de la oferta de calidad en este nivel. De este modo se promoverá el desarrollo de pro-

| 5 El valor total es de US\$150,75 millones, el aporte del Banco es US\$75,75 millones.

yectos de formación técnica descentralizados en las regiones del país, para lo cual se cuenta con fondos concursables para el incremento de la oferta a través de la promoción para la conformación de redes o asociaciones que vinculen instituciones formadoras de técnicos, con el sector productivo y los gobiernos regionales.

Se ha previsto el desarrollo de un sistema nacional de normas de competencia e itinerarios de formación técnica que incluye la elaboración de un marco nacional de competencias laborales y de los componentes de evaluación y certificación de competencias, aseguramiento de la calidad de la formación ofrecida, mejoramiento y ajuste de la oferta formativa y programas de formación técnica conectados, abiertos y secuenciales.

**Cuatro áreas de respuesta de “Chile Califica”:**

- 1- Nivelar estudios
- 2- Capacitación laboral
- 3- Mejorar la formación técnica
- 4- Certificar competencias laborales

[www.sence.cl](http://www.sence.cl)  
[www.chilecalifica.cl](http://www.chilecalifica.cl)

Para certificar sus competencias laborales, los trabajadores deben someterse a un riguroso proceso de evaluación por parte de organismos especializados, al que pueden ingresar individualmente o a través de sus empresas.

El proceso de evaluación considera una recopilación exhaustiva de antecedentes sobre la experiencia laboral previa del candidato, junto con pruebas de conocimientos, entrevistas y observaciones directas en el lugar de trabajo.

Además se aplican otros instrumentos especialmente diseñados para el proceso, los que han sido validados por los sectores involucrados.

Se trata de recoger el máximo de evidencias concretas con respecto a las capacidades laborales de la persona, tanto a través de evaluaciones directas como indirectas.

[www.competencialaboral.cl](http://www.competencialaboral.cl)

El proyecto ha contemplado también la necesaria formación de los docentes y la conformación de un sistema de información sobre la educación y la capacitación.

La gestión del programa tiene un nivel nacional conformado por los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía, y la Coordinación Nacional del programa; un nivel regional que permite, mediante el Directorio Regional de dicho programa, hacer realidad una detección de necesidades y ejecución descentralizada con participación de los agentes locales.

En su inicio se aprovechará la experiencia adquirida desde 1999 en un proyecto de normalización y certificación de competencia laboral previa-

mente ejecutado y que contó con fondos del BID cubriendo los sectores de construcción, minería, turismo e informática.

A fines de 2002 habían participado en el proceso de evaluación de competencias alrededor de 7.000 trabajadores, de los sectores Minería, Gas, Electricidad, Hotelería y Gastronomía, en su mayoría correspondientes a niveles operativos.

Mediante los recursos y actividades que se realizarán con el proyecto “Chile Califica”, el componente de evaluación y certificación de competencias podrá incluir otras áreas ocupacionales e incrementar su cobertura.

### **Certificación y formación a lo largo de la vida**

El proyecto se ha propuesto considerar la certificación como un medio y no un fin. Un medio de identificar las necesidades de formación y desarrollo que se pueden proveer mediante la red de OTEC. De hecho la certificación no se encuentra circunscrita a las competencias estrictamente técnicas; también prevé la nivelación de estudios para los adultos con rezago educativo, mediante una mezcla de acciones en las cuales se reconocerán las competencias derivadas de la experiencia y se generarán certificaciones que tengan valor en el itinerario académico formal.

#### **Estrategias a implementar por el proyecto:**

Identificar los sectores productivos y las áreas ocupacionales que participarán en el programa.

Constituir Consejos Sectoriales de Recursos Humanos incluyendo empresarios, formadores y trabajadores.

Concordar con estos actores un marco nacional de competencias que ordene tipos y niveles de habilidades, conocimiento y aptitudes.

Definir estándares de competencias laborales y de empleabilidad en los sectores de mayor relevancia para el desarrollo económico y de recursos humanos del país.

Establecer las bases metodológicas para mecanismos de evaluación y certificación así como modularizar la oferta de formación y capacitación.

[www.chilecalifica.cl](http://www.chilecalifica.cl)

También se ha propuesto incentivar propuestas locales en las que instituciones de educación y/o capacitación desarrollen proyectos para la articulación de la educación formal con la formación para el trabajo. De este modo los beneficiarios podrán encontrar que su avance en la educación formal se lleva a cabo simultáneamente con el desarrollo de competencias laborales.

### **Partiendo de aplicaciones piloto**

Una de las características promisorias de este proyecto es la de haberse iniciado en una estrategia de “abajo hacia arriba” con aplicaciones piloto de certificación en diferentes sectores, en los que se contó con el compromiso de empresarios y trabajadores, para avanzar en la identificación de competencias y la certificación.

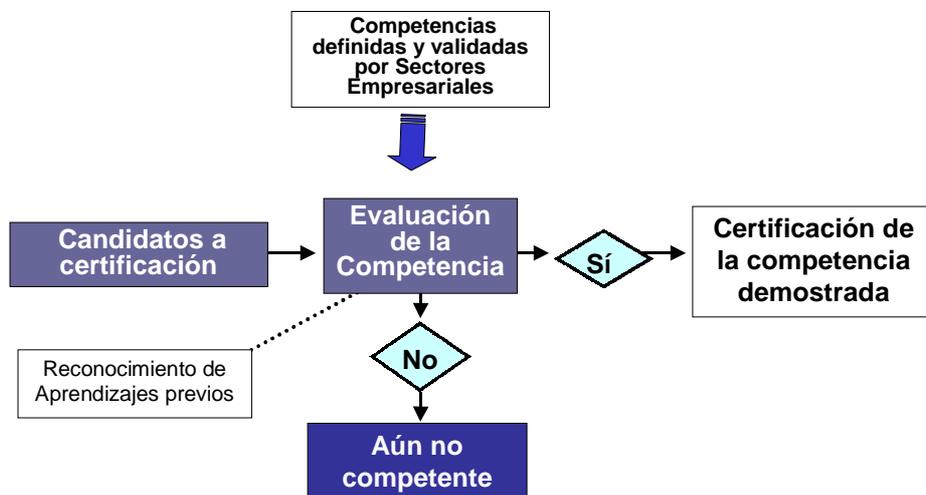
Ello ha permitido una buena cantidad de aprendizajes y lecciones aprendidas que se incorporan en el desarrollo de las actividades. Si bien a la fecha no está delineada la forma institucional que se adopte para la certificación, las aplicaciones piloto permiten observar que se trabajó en varias instancias.

La identificación de las competencias fue desarrollada con la participación de las empresas, no hay rasgos fuertes de participación de sindicatos como tal.

Se está diseñando la mejor estructura para disponer de organismos evaluadores independientes y de calidad. En este ámbito varias Universidades han mostrado solvencia como centros de evaluación.

Del mismo modo se está perfeccionando la mejor forma institucional para adoptar la función de certificación. Es muy probable que sea desempeñada por organismos de tercera parte dada la estructura del modelo de formación chileno. Justamente estas son actividades cruciales que el proyecto está financiando. En la gráfica siguiente se visualiza el proceso de certificación tal como fue diseñado durante la fase de aplicación piloto:

## PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS



Fuente: Proyecto Competencias Laborales, Chile.

El grado de avance de “Chile Califica” permitirá constatar si la estrategia de ejecución se muestra más efectiva que en otras experiencias en las que se trabajó de un modo más envolvente desde el sector público. Asimismo, la sostenibilidad de la estructura naciente de organismos certificadores y centros evaluadores va a ser puesta a prueba en la ejecución del programa. La configuración definitiva que se adopte para los procesos de evaluación y certificación tendrá mucho que ver con la sostenibilidad del programa y con el papel que cumplan los actores de la formación en este país.

### 2.1.5. La experiencia del CONOCER de México

Como se planteara en el capítulo sobre el desarrollo de marcos nacionales de cualificaciones en América Latina, el CONOCER de México promueve la generación de calificaciones de competencia laboral, como también la certificación en dichas calificaciones basadas en las necesidades reales de las empresas.

CONOCER nació en el marco del Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación –PMETyC–, un proyecto que contó con el financiamiento del Banco Mundial.

La formación profesional en México se ofrece desde un amplio abanico de instituciones, todas vinculadas al sector público, bien sea a la Secretaría del Trabajo, o a la de Educación Pública.

CONOCER, inmerso en la ejecución de un amplio programa de reestructuración de la oferta de formación de recursos humanos y con fuentes de financiamiento del BM y del BID –en menor cuantía–, luego de conformar en 1996 los primeros ocho comités de normalización, ha logrado conformar hasta octubre de 2003, setenta y cinco comités de normalización en igual número de sectores ocupacionales. El trabajo en los comités ha permitido la

elaboración de 601 Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL). El funcionamiento del sistema ha permitido la conformación de treinta y dos organismos certificadores y 1.273 centros evaluadores.

Últimamente ha enfocado los esfuerzos hacia la difusión y utilización de las normas mediante la certificación. 308 NTCL (el 51%) cuentan con Organismos Certificadores autorizados, los cuales han logrado la acreditación de sus centros de evaluación en 256 NTCL. 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.

#### **¿QUÉ ES UNA CALIFICACIÓN?**

Una calificación laboral es el conjunto de unidades de competencia y sus elementos. Especifica los criterios y las formas de evaluar, mediante el desempeño eficiente, los conocimientos, habilidades y las destrezas requeridas para la competencia.

#### **¿Qué es un Organismo Certificador?**

Es una persona moral acreditada por CONOCER encargada de certificar la competencia laboral de los candidatos y de realizar la verificación externa de los centros de evaluación.

**Unidades de competencia certificadas con mayor representatividad**

SECTOR	Unidades de competencia certificada
Informática	57.407
Vestido	20.718
Turismo	13.737
Comercio	12.976
Salud ocupacional	8.461
Energía	6.913
Forestal	7.154
Recursos Humanos	4.064
Consultoría	5.368
Mantenimiento eléctrico	4.979
Transporte urbano pasajeros	3.746
Trabajo de oficina	2.947
Industria Azucarera	2.375
Agroequipamiento	3.158
Artes Gráficas	3.002

**Algunas cifras sobre el PMETyC en México (1996-2003)**

- Valor total del proyecto: US\$412 millones. Aplicado a competencias: US\$ 221 millones. Aplicado a modernización de la formación: US\$159 millones
- NTCL elaboradas: 601
- Comités de normalización: 75
- Organismos certificadores: 32
- Centros de evaluación: 1.273
- Porcentaje de normas de competencia con centros evaluadores acreditados: 42%
- Certificación unidades de competencia: 177.396
- La mayoría de los certificados se concentran en los niveles 1 y 2 de competencia.

CONOCER, en su componente de Certificación, plantea 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. El proceso de certificación es conocido como de tercera parte y está inspirado en el modelo que se utiliza primordialmente en Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda y Escocia, sobre la base de un organismo nacional y roles diferenciados en la certificación y evaluación.

El proceso implica la participación de un organismo evaluador, así como de un organismo certificador. El primero lleva a cabo la evaluación de las competencias con base en las evidencias contenidas en la norma respectiva; el segundo otorga el certificado con base en el resultado de la evaluación. Tanto el organismo evaluador como el certificador, deben estar acreditados ante la autoridad nacional de normalización y certificación.

Las etapas que CONOCER diseñó para la certificación de un candidato son:

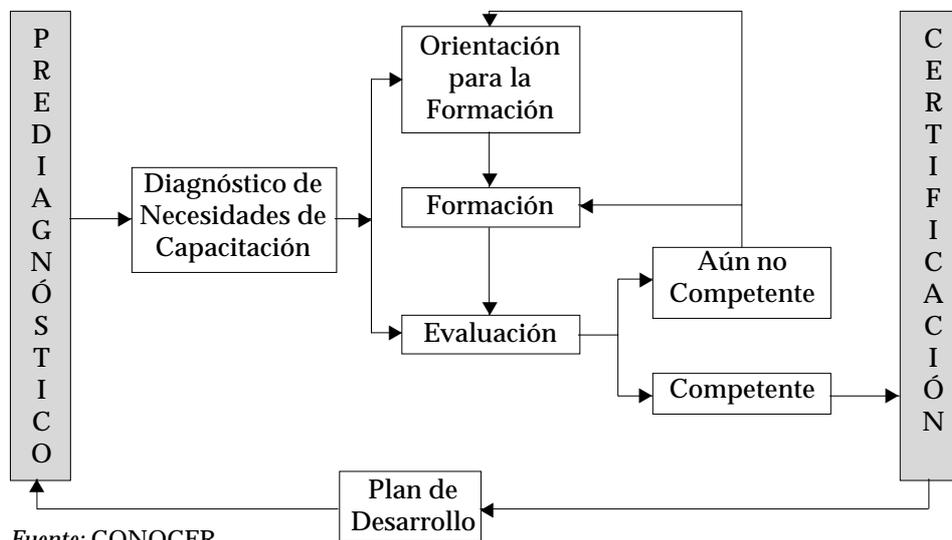
- a) Diagnóstico previo en el cual se analiza la posibilidad que tiene el aspirante para certificarse en la competencia deseada.
- b) Proceso de evaluación realizada por un evaluador certificado. Toma como base las evidencias especificadas en la norma de competencia laboral.
- c) Informe del resultado de evaluación al candidato; dicho resultado puede ser “competente” (en cuyo caso se le otorga el certificado), o “aún no competente”, en cuyo caso se analizan las causas y se le ofrece incluso las opciones de capacitación y desarrollo que le podrían conducir a alcanzar la competencia requerida.

#### **¿QUÉ ES LA CERTIFICACIÓN?**

Proceso por medio del cual un organismo de tercera parte, reconoce y certifica que un individuo ha demostrado ser competente para una función laboral determinada, independientemente de la forma en que ésta haya sido adquirida, y con base en una norma reconocida a nivel nacional.

La representación gráfica del proceso de reconocimiento de aprendizajes previos y certificación es la siguiente:

### Ciclo de la certificación de competencia laboral



Sobre el modelo de certificación del CONOCER pueden mencionarse algunas enseñanzas:

- En sus primeros años el esfuerzo se concentró en promover la conformación de Comités de Normalización y elaborar las normas de competencia. El Consejo disponía de la flexibilidad operativa que le brindaba el ser una entidad pública funcionando en el marco de una figura jurídica del derecho privado conocida como “fiducia” que le concedía una gran autonomía y versatilidad. Actualmente se está discutiendo intensamente la posible adscripción de CONOCER a la Secretaría del Trabajo. El periodo de ejecución del proyecto, como tal, finalizó, y así también la ejecución del crédito del Banco Mundial.<sup>6</sup>
- Se ha creado una buena cantidad de normas y ahora el énfasis está colocado en “ponerlas en funcionamiento” mediante acciones de certificación. Se requiere activar un mercado de certificación que utilice y valore las certificaciones potenciales que pueden surgir de las NTCL elaboradas.

<sup>6</sup> Las autoridades de la Secretaría de Educación Pública están negociando con éxito la continuidad de algunas acciones con fondos del BID.

Últimamente CONOCER se ha concentrado en este esfuerzo, más que en continuar apoyando la elaboración de nuevas normas de competencia.

- El mercado de certificaciones debe ser lo suficientemente atractivo como para dar sostenibilidad financiera a los Organismos certificadores y evaluadores que se conformen. Inicialmente el proyecto invirtió fondos para estimular las evaluaciones y certificaciones contribuyendo al pago en el caso de trabajadores desempleados; ahora se plantea la necesidad de manejar una política explícita para facilitar el acceso de los desempleados al certificado.
- Inicialmente el modelo “puro” de tercera parte no permitía que las instituciones educativas evaluaran las competencias; algo que desde el punto de vista de la formación o desde la óptica de la evaluación formativa es perfectamente válido. Con el tiempo, el avance de la experiencia permitió reconocer tales características en la evaluación, aunadas a que es un proceso costoso y que requiere de un “ambiente real” y de una “estructura pedagógica”, por lo que ahora se acepta que instituciones educativas como CONALEP sean centros evaluadores, pero solicitándoles que mantengan independencia entre las dos funciones.
- La experiencia de México también muestra que no en todos los sectores laborales se encuentra atractiva la posesión de un certificado de competencia laboral. Es así como el 36% de las certificaciones se han concentrado en el sector de informática. Otros sectores que han obtenido porcentajes significativos en número de certificados se asocian a aplicaciones piloto concentradas usualmente en grandes empresas. En estos casos las aplicaciones correspondieron con el interés de incorporar el enfoque en la gestión de recursos humanos.
- La mayor parte de las certificaciones se concentran en los niveles 1 y 2 de competencia. Ello repite la tendencia del sistema inglés donde hasta el año 2001 se habían otorgado 3.488.787 certificaciones: el 18% en nivel 1; 59% en nivel 2; y 20% en el nivel 3. Además, en tres áreas ocupacionales (Ingeniería, Bienes y Servicios y Servicios Financieros) se expidieron el 75% de los certificados.<sup>7</sup>
- Un desafío del sistema es continuar captando el interés del mercado laboral. Al efecto, desde el punto de vista de las empresas, se ha ganado mucho mediante la simplificación de las metodologías de normalización y certificación de competencias; del mismo modo, para lograr que muchos sectores empresariales encuentren utilidad en las normas de competencia para sus necesidades específicas.

| 7 QCA. *Annual NVQ Statistics*, [www.qca.org.uk](http://www.qca.org.uk)

### 2.1.6. La certificación en el INA de Costa Rica

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) desarrolla una bien estructurada experiencia de certificación. El INA ha especializado una unidad organizacional para prestar el servicio de certificación.

En su definición del proceso de certificación, el INA declara que es el “reconocimiento oficial de las cualificaciones profesionales que posee una persona (conocimientos, habilidades y actitudes), independientemente de la forma como fueron adquiridas, ya sea mediante la participación en acciones sistemáticas de formación profesional, o como resultado del ejercicio de una profesión sin capacitación previa”.<sup>8</sup>

La certificación es realizada con base en normas de competencia laboral para el caso del sector turismo, donde el INA avanzó en una aplicación piloto desde 1997. Se toma también como referente el “perfil profesional”.

El proceso de certificación enfatiza en las características de consistencia y confiabilidad basadas en el reconocimiento público de los certificados emitidos por el INA. También considera los principios de equidad e imparcialidad realizando un proceso abierto a quienes cumplan los requerimientos establecidos que serán informados sin restricción alguna a las personas que lo soliciten.

El proceso de certificación del INA implica la aplicación de pruebas teóricas y prácticas. Para la prueba teórica la institución ha desarrollado un procedimiento que contempla: diseño general de la prueba, diseño de ítem, confección de material de apoyo, estructuración de la prueba y validación de la prueba.

Para la prueba práctica, el proceso se inicia con la definición de la situación bajo la cual se realizará dicha prueba, determinación de indicadores sicomotores,

**El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)** de Costa Rica, una de las primeras instituciones en iniciar el proceso de aseguramiento de calidad, accedió a la certificación ISO 9000 para su Unidad de Acreditación, en junio de 1998. Auditorías de seguimiento fueron desarrolladas en diciembre de ese año y en junio de 1999. Dicha Unidad se encarga principalmente de verificar la idoneidad de la oferta formativa de instituciones diferentes al INA, frente a la calidad de la oferta misma del Instituto. Una política institucional del INA rezaba: “Diseñar y ejecutar programas y proyectos que permitan el aseguramiento de la calidad de la gestión interna y externa de los servicios que ofrece a funcionarios y usuarios”.

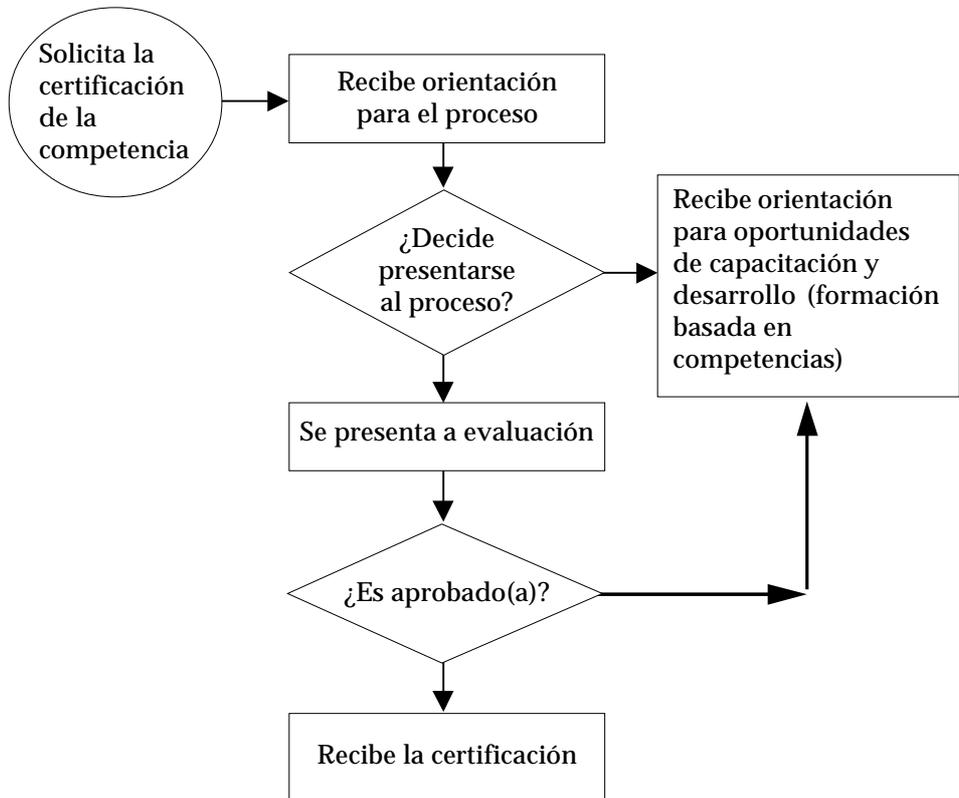
<sup>8</sup> Experiencia del INA en el marco de la Normalización, Formación y Certificación de Competencias Laborales, INA, 2001.

de comportamiento socioafectivo y de tipo cognitivo, determinación de criterios de ejecución de la prueba, elaboración de instructivos de aplicación para el candidato y para el evaluador, y validación de la prueba.

## 2.2. La certificación de competencias en sectores ocupacionales específicos

Se trata en este aparte de experiencias de reconocimiento de competencias que, a diferencia de las analizadas en el punto anterior, se concentran en un sector ocupacional específico y usualmente son impulsadas por las empresas o por grupos de interés afiliados a dicho sector. Los rasgos generales del proceso de certificación de competencias que se sigue en tales experiencias se ilustran en la gráfica a continuación:

### Proceso general de certificación de competencias en el ámbito sectorial



El anterior gráfico representa, en forma general, los diferentes momentos del proceso de certificación desde el punto de vista del candidato. Normalmente estos procesos incluyen el conjunto de oportunidades de formación asociados a la evaluación. Es decir, no están diseñados solamente para medir un cierto nivel de competencia, más bien para diagnosticarlo y generar oportunidades de formación y desarrollo.

### **2.2.1. La certificación en sectores ocupacionales específicos en el Brasil**

En este país se han desarrollado varias experiencias de certificación de carácter sectorial. A continuación se describen las de la Asociación Brasileña de Mantenimiento (ABRAMAN) y la de la Empresa de Petróleos Brasileños (PETROBRAS).

#### **El programa de certificación de ABRAMAN**

En 1990 ABRAMAN<sup>9</sup> recibió la solicitud de organizar un proyecto nacional de cualificación y certificación del personal que trabajaba en el área de mantenimiento. La creciente tendencia de las empresas para tercerizar los servicios de mantenimiento hizo quedar al descubierto la necesidad de incrementar la calidad en el desempeño de los trabajadores.<sup>10</sup>

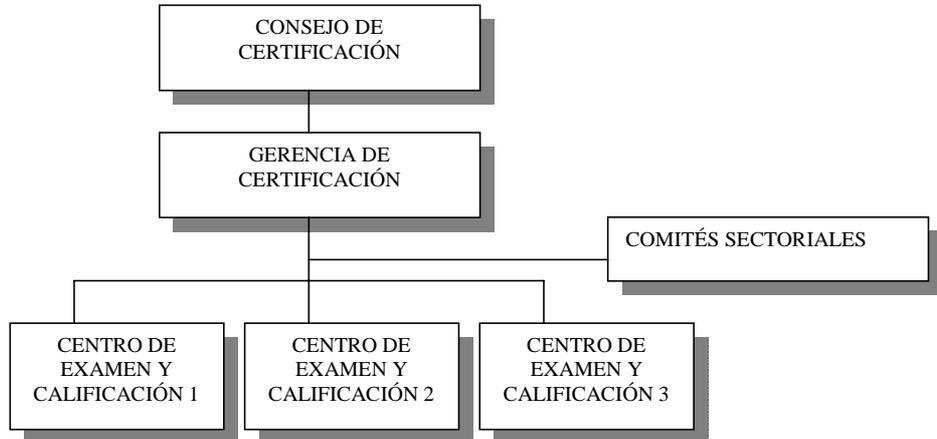
En 1991 se aprobó un proyecto para desarrollar el Plan Nacional de Cualificación y Certificación de Personal (PNCC) y se dio comienzo a una serie de actividades tendientes a concientizar a las empresas sobre la necesidad de certificar a los trabajadores del área de mantenimiento. A partir de esa fecha, ABRAMAN organizó el proceso de certificación<sup>11</sup> y dio comienzo a las actividades. En el gráfico siguiente se muestra la estructura del PNCC.

9 Es una entidad de derecho privado creada en 1994, con el objetivo de congregar profesionales, empresas e instituciones relacionadas con el área de mantenimiento, con el propósito de convertirse en el foro natural de las cuestiones de interés de esa comunidad.

10 En 1999 un documento de ABRAMAN mostraba que un 73% de las empresas encuestadas revelaban fallas en la capacitación del personal de mantenimiento.

11 Con el apoyo de Cinterfor/OIT.

## ESTRUCTURA DEL PNCC



*Fuente:* ABRAMAN.

La dirección del programa está a cargo de un Consejo Nacional de Cualificación y Certificación conformado por treinta y cinco empresas y asesorado por el Comité de Cualificación y Certificación que oficia como órgano ejecutivo del sistema. El Consejo está encargado de definir las ocupaciones cubiertas por el proceso de certificación, así como de los requisitos necesarios. Otras funciones importantes del Consejo son:

- Formular las directrices administrativas del programa.
- Aprobar los criterios de cualificación y certificación para las diferentes ocupaciones.
- Decidir sobre la cobertura y validez de los certificados.
- Decidir sobre el reconocimiento de certificados emitidos por otras entidades, nacionales o extranjeras, o por empresas.

La Gerencia del PNCC es el órgano ejecutivo y sus funciones incluyen las siguientes:

- Someter a aprobación del Consejo los perfiles de las ocupaciones (incluyendo conocimientos específicos) elaborados por las comisiones técnicas sectoriales.
- Someter a aprobación del Consejo las propuestas de creación de nuevas comisiones técnicas para funciones especializadas.

- Elaborar los criterios de reconocimiento y acreditación de Centros de Exámenes de Cualificación (CECUAL).
- Supervisar los exámenes aplicados por los CECUAL.
- Fomentar y establecer programas de auditoría a los CECUAL.
- Coordinar las actividades de las Comisiones Técnicas Sectoriales.

Las Comisiones Técnicas Sectoriales representan los diferentes sectores ocupacionales atendidos por el programa y entre sus atribuciones tienen:

- Formular las normas de requisitos para certificación, que incluyen los conocimientos, habilidades y experiencias para la cualificación (norma de requisitos para certificación).
- Interactuar con los CECUAL en el montaje de los exámenes de certificación.
- Representar a la Gerencia del PNCC en la supervisión de los exámenes de certificación.

Los CECUAL son órganos acreditados por el SNCC; se encargan de examinar, cualificar y certificar a los trabajadores. Los CECUAL pueden funcionar aprovechando la existencia de instituciones de formación; es así como varios de ellos se han instalado en escuelas de formación del SENAI. De esta forma se aprovecha, no solo la infraestructura sino la capacidad y conocimiento de SENAI sobre formación profesional, lo cual permite que aquellos candidatos que no alcanzan los niveles de desempeño requeridos por la norma de requisitos de certificación puedan acceder a programas de capacitación específica. También se ha notado que es una ventaja para el SENAI apreciar las necesidades de capacitación de los candida-

Para ABRAMAN, la Certificación Ocupacional es el reconocimiento formal de la cualificación profesional, independientemente de la forma como fue adquirida, considerando la población empleada, desempleada o subempleada, quienes poseen habilidades específicas que, en busca de la certificación, obtienen su actualización y colocación en el mercado de trabajo a través del reconocimiento de sus habilidades.

ABRAMAN, PNCC, 1996.

tos a certificación porque le da una buena idea de cómo actualizar sus programas de formación para atender tales necesidades. Hasta ahora la experiencia de certificación abarca las áreas de Mecánica, Caldera, Eléctrica, Electrónica.

El proceso general para la certificación en el PNCC de ABRAMAN es:

- Manifestación de interés por un trabajador.
- Precalificación: Demostración por medio de documentación, que tiene los requisitos de escolaridad y experiencia profesional que establece la norma según la ocupación elegida.
- Examen escrito y práctico. Entrevista pedagógica de análisis de resultados.
- Si aprueba obtiene el certificado con validez de cinco años; en caso contrario puede optar por un nuevo examen después de treinta días del primero.
- Como resultado de la entrevista pedagógica pueden ser identificadas necesidades de formación específica.

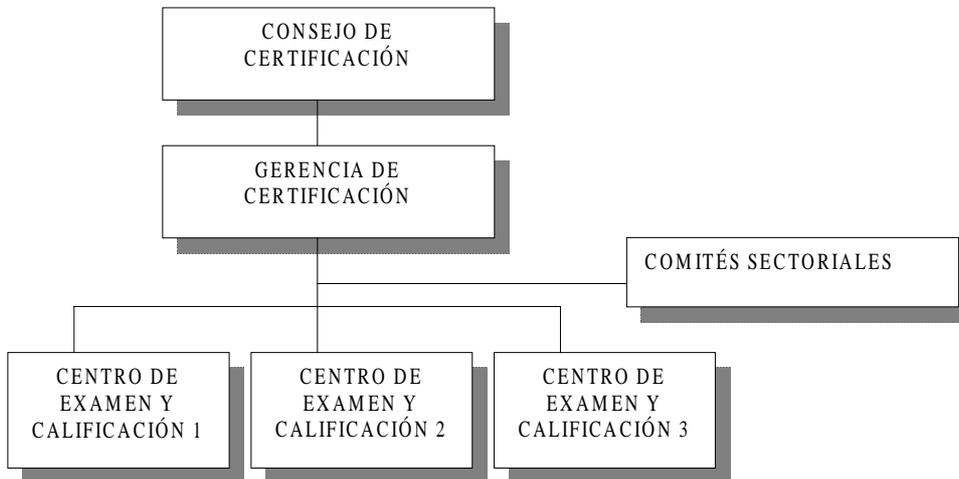
### **El programa de certificación de PETROBRAS**

Esta empresa organizó, desde 1978, el Sector de Cualificación y Certificación (SECUI) en el marco de su política de gestión de la calidad. El propósito de esta área es el de cualificar y certificar el personal que trabaja en funciones relacionadas con el control de calidad de la empresa. Tales funciones son, entre otras: Ensayos no destructivos, Inspección submarina, Inspección de soldadura, Control tecnológico del concreto, Pintura industrial, Instrumentación, Electricidad.

PETROBRAS decidió establecer un sistema, convencida de que cuando se busca tener instalaciones seguras y garantía de continuidad operacional, es fundamental la participación de personal competente. Esto es especialmente necesario en las actividades que involucran el control de calidad.

La empresa adoptó la estructura del Sistema Nacional de Calificación y Certificación que se revisó en el punto anterior, con la experiencia de ABRAMAN. Especialmente reconoció la importancia de disponer de un Consejo de Certificación que cuente con la participación de entidades representativas de diversos sectores, como proveedores de bienes y servicios, grandes compradores, asociaciones patronales y organismos de formación profesional.

## ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIÓN Y CERTIFICACIÓN Y SU APLICACIÓN EN PETROBRAS



Fuente: PETROBRAS

Los Centros de Exámenes de Cualificación cuentan con especialistas en las áreas en que son elaboradas las pruebas para certificación. PETROBRAS hizo acreditar su SECUI como un Centro de Examen ante la Asociación Brasileña de Ensayos no destructivos (ABENDE). De este modo las cualificaciones otorgadas por el SECUI pasaron a tener cobertura y validez nacional al ser reconocidas como normas nacionales, por ABENDE.

Un rasgo interesante de la experiencia de PETROBRAS con la certificación de personal lo constituye el haber trabajado con las normas internacionales, algunas de las cuales se relacionan a continuación:

- EN 45013, setiembre de 1989 (ISO 17024 de 2003), *General criteria for certification bodies operating certification of personnel*,
- EN 473, noviembre de 1992, *Qualification and certification of personnel. General principles*.
- ISO 9712, mayo 1999, *Non-destructive testing. Qualification and certification of personnel*.

Todas estas normas, tienen su equivalente en el sistema de normalización de Brasil el cual es regido por el Instituto de Normalización y Metrología (INMETRO). El SECUI de PETROBRAS está acreditado por INMETRO como organismo certificador de personal.

Esta experiencia ha sido incorporada en la política de recursos humanos de la empresa. La calificación del personal que antes pasó a estar basada en los conocimientos y habilidades, cuando antes lo estaba solamente en la experiencia. Fueron definidos internamente varios planes de carrera en áreas como Operación y Mantenimiento Industrial, Seguridad Industrial, etc.

### **2.2.2. La certificación de competencias en algunos sectores ocupacionales en Argentina**

El diseño del proceso de certificación de competencias que está desarrollando el Programa de Certificación de Competencias Laborales en Argentina (como ya se vio en el capítulo sobre competencias clave), se lleva a cabo en cuatro áreas sectoriales: Industria Gráfica, Metalmecánica, Mecánica Automotriz y Pastelería Artesanal.

La ejecución del programa ha permitido avanzar en la identificación de las competencias de una buena parte de las ocupaciones involucradas en los diferentes sectores participantes. Con base en los perfiles de competencia se propone avanzar en el diseño de un sistema de certificación que permita el reconocimiento de las habilidades adquiridas como resultado de la experiencia laboral.

Al efecto, el proyecto está desarrollando las fases de normalización de competencias, desarrollo de materiales formativos y ejecución de la formación; evaluación y certificación. A la fecha, los avances en la elaboración de normas de competencia han permitido adentrarse en el análisis del proceso de certificación para empezar a definir los distintos procedimientos y actores involucrados. De hecho ya se dispone de una buena cantidad de perfiles como se detalla en la tabla más abajo, algunos de los cuales serán seleccionados para iniciar el proceso de certificación de acuerdo con las necesidades de cada sector en particular.

El proyecto está trabajando cinco dimensiones en el Sistema de Certificación de Competencias Laborales:

- Selección de los perfiles y/o unidades de competencia a evaluar y certificar dentro de cada sector ocupacional analizado. Esta dimensión está en proceso de identificación y desarrollo en cada uno de los sectores.
- Desarrollo de instrumentos de evaluación de las unidades de competencia correspondientes a cada perfil.
- Desarrollo de las competencias que debe reunir un evaluador de competencias para acreditarse como tal.
- Desarrollo de los procedimientos a seguir para realizar una evaluación basada en normas de competencias, que sea transparente y legítima.

- Diseño de la institucionalidad a promover en cada sector para el desarrollo de un sistema de evaluación y certificación de competencias laborales.

PROGRAMA DE FORMACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS  
NORMAS DE COMPETENCIA DESARROLLADAS

INDUSTRIA GRÁFICA	AUTOMOTRIZ	PASTELERÍA ARTESANAL	METALMECÁNICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maquinista impresor flexográfico</li> <li>• Prensa Combinada, Offset</li> <li>• Huecograbado</li> <li>• Preparador gráfico digital</li> <li>• Montador de clisés y Elaborador de fotopolímeros</li> <li>• Cortador de guillotina</li> <li>• Analista de costos</li> <li>• Gestor de calidad</li> <li>• Vendedor Técnico</li> <li>• Encuadernadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento y reparación sistemas electrónicos</li> <li>Mecánicos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de climatización</li> <li>• Transmisiones Automáticas</li> <li>• Instalación alarmas y equipos de audio</li> <li>• Sistemas convencionales de alimentación y encendido</li> <li>• Sistemas convencionales de inyección diesel</li> <li>• Sistemas convencionales de frenos</li> <li>• Tren delantero</li> <li>• Transmisiones</li> <li>• Motores</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maestro Pastelero</li> <li>• Oficial Pastelero</li> <li>• Ayudante Pastelero</li> <li>• Oficial Facturero</li> <li>• Cocinero de <i>catering</i></li> <li>• Cocinero Minutero</li> <li>• Mozo de salón</li> <li>• Vendedor de Pastelería</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cortadores térmicos (procesos de: plasma manual y automático, oxigás manual y automático)</li> <li>• Soldadores diferenciados (proceso MIG en tubo, en chapa, SMAW en tubo y en chapa, GTAW en tubo y en chapa)</li> <li>• Soldador <i>braizing</i> de conductores eléctricos</li> <li>• Operador de torno</li> <li>• Operador de fresadora</li> <li>• Operador de moldeo y noyería.</li> </ul>

Fuente: Programa de formación y certificación de competencias, Argentina, 2003.

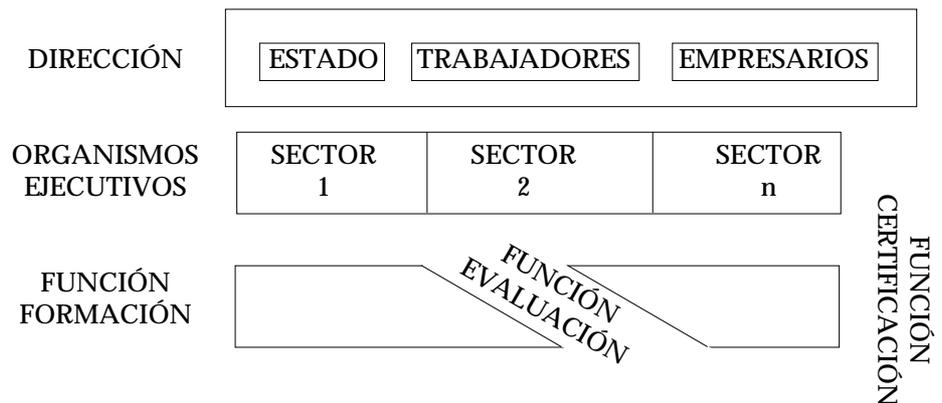
### 3. ALGUNOS HALLAZGOS: ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS REÚNEN LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

Los modelos de certificación han seguido la evolución de las prácticas educativas, a su vez surgidas de valores y herencias culturales históricamente acumulados. Cada sistema expresa las creencias nacionales sobre lo que un modelo de formación debe lograr. Trasponer esa expresión de un país a otro, sin una adecuada revisión, puede ser poco exitoso.

#### 3.1. Una visión estructural de un sistema de certificación

Un sistema de certificación desarrolla cuatro grandes etapas: la identificación de competencias, su estandarización, oportunidades de formación basada en competencias y el proceso de certificación de competencias. En la estructura de un sistema de certificación, se pueden diferenciar usualmente tres niveles, según se muestra en el gráfico siguiente:

**Perfil de un sistema de formación y certificación**



El nivel de dirección es, usualmente, un escenario participativo, en el que trabajadores, empleadores y sector gobierno establecen las “reglas de juego” del sistema, que son normalmente aprobadas mediante normas legales. La dirección establece la conformación del sistema y los encargados de las funciones de formar, evaluar y certificar. La participación del Estado es altamente deseable, sobre todo porque es una excelente instancia de regulación de aspectos como acceso, equidad, calidad y transparencia.

En el nivel ejecutivo, la organización es casi siempre sectorial; dicho nivel está conformado, en la mayoría de los casos, por los trabajadores y empleadores de un sector laboral específico (por ejemplo: forestal, automotor, cuero y calzado, etc.). En este nivel se aplican las metodologías para la identificación de competencias y la elaboración de los estándares de desempeño. Una función primordial de este nivel es la verificación de calidad y pertinencia sobre el nivel operativo que ejecuta la formación, la evaluación y la certificación. En esencia, este nivel se asegura que la formación corresponda a las necesidades detectadas y que los certificados tengan la calidad requerida, es decir que certifiquen efectivamente lo que dicen certificar.

En el nivel operativo se llevan a cabo las funciones de formación, evaluación y certificación. Desde nuestro punto de vista estas funciones pueden ser desarrolladas, con la debida calidad, por una institución de formación.

La certificación de habilidades constituye una importante herramienta en este proceso, en el sentido que soluciona un problema de información, haciendo que la calidad y la cantidad de las habilidades de los trabajadores sea observable por los posibles empleadores. Sin embargo, la certificación requiere una decidida participación institucional de las empresas, los trabajadores y los sindicatos, en el diseño del contenido y los mecanismos de acreditación.

*Fuente:* Márquez, Gustavo, *Capacitación de la fuerza laboral en América Latina: ¿Qué debe hacerse?*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

De hecho, no existe una única y mejor fórmula para la organización de un modelo institucional de formación. Lo común a todos ellos suele ser la búsqueda de una mejor calidad, cobertura y pertinencia; obviamente existen diversas modalidades para alcanzar tales ideales. Al observar la institucionalización que realizan los distintos países, muchas veces tomados como modelos inspiradores, se debe tener presente que ésta es resultado de sus prácticas culturalmente asimiladas en el ámbito educativo y formativo.<sup>12</sup>

Se han identificado varios elementos comunes a casi todos los modelos de certificación:

- **Una sólida estructura institucional:** Representada por la participación de actores sociales en la identificación de las competencias y su normalización; la definición de los procesos y procedimientos y la referencia a equivalen-

<sup>12</sup> “Cuatro afirmaciones sobre Certificación. Todas falsas”, *Boletín Cinterfor*, N° 153, 2002.

cias educativas de los certificados de competencia en lo que muchos países llaman un “marco nacional de calificaciones”. También la solidez hace alusión a la capacidad de la institución certificadora para ofrecer oportunidades de formación y desarrollo a quienes son evaluados. Las experiencias en la región tratan de que la certificación no sea tan solo un filtro sino un mecanismo de promoción de oportunidades de aprendizaje.

- **Un referente estandarizado**, comúnmente llamado norma o estándar de competencias, que funciona dentro de un marco de referencia y de consulta usualmente nacional. Las normas de competencia son conocidas por todos y su acceso tiende a ser libre. Una comisión de evaluación externa en el Sistema de Normalización y Certificación de Inglaterra recomendó en 2001 que las normas de competencia sean manejadas como un “bien público”.<sup>13</sup> Dicho marco nacional de calificaciones debe facilitar la inclusión de competencias clave (*core skills*), entendidas como un grupo de habilidades que, crecientemente se reconoce, influyen en la capacidad de desempeñarse exitosamente en un amplio grupo de ocupaciones (por ejemplo, solución de problemas, trabajo en equipo, pensamiento crítico, etc.).

En América Latina y el Caribe, son varios los países que han desarrollado normas de competencia laboral. La experiencia del CONOCER de México es la más avanzada a este respecto, pero también países como Argentina, Chile, Colombia y Brasil han desarrollado descripciones estandarizadas de las competencias laborales. Tales estándares se convierten en la base de los procesos de elaboración de programas formativos y de evaluación de competencias.

- **Un proceso de evaluación formativa o diagnóstica**, con el propósito principal de establecer las competencias presentes y demostradas, pero también las necesidades de formación que le permitan al trabajador alcanzar niveles mayores de competencia y fijarse un itinerario formativo y de desarrollo de carrera. Las teorías y metodologías de evaluación han avanzado en este sentido aceptando ampliamente la evaluación basada en criterios y evidencias. Esta evaluación busca establecer si están o no presentes los criterios de calidad de un desempeño competente. Tales criterios han sido definidos previamente en las normas de competencia. Adicionalmente la evaluación permite identificar las carencias en ciertas habilidades, cuyo desarrollo debe incentivarse con práctica laboral guiada o con capacitación.
- **Oportunidades de formación** vinculadas a los resultados de la evaluación diagnóstica, las cuales deben estar muy cerca del resultado de la evaluación para permitir una conexión efectiva del proceso de evaluación con el desa-

| 13 Report of the independent review of the UK National Occupational Standards Programme, 2001.

rollo de competencias. No hay muchas cifras sobre el porcentaje de éxito de las evaluaciones para obtener un certificado de competencia, pero en los casos de trabajadores con debilidades en la educación y formación, se ha documentado que no más de quince de cada cien obtienen alguna certificación en el primer intento.

- **Validez y legitimidad.** Derivadas del reconocimiento que el mercado de trabajo da al certificado. Este punto implica que exista demanda por la certificación; es decir, que los empresarios asignen valor a la competencia certificada porque la encuentran relacionada con sus necesidades para la productividad; pero también que el trabajador encuentre que la certificación va a ser útil para encontrar un empleo y desarrollar sus competencias como trabajador y ciudadano.

Quizá sea el valor atribuido al certificado como generador de posibilidades de inserción laboral, la razón de la alta concentración de certificados en los niveles más bajos de competencia (niveles 1 y 2 en México; 2 y 3 en Gran Bretaña). Pero también la percepción del “valor” del certificado ha representado una barrera para el desarrollo del sistema de certificación. En un Colegio de Educación Profesional de México se ofrecen calificaciones en informática con una alta demanda; sin embargo, a pesar de la buena demanda que tenía en el mercado la certificación en informática, la reciente aparición de la certificación de una reconocida empresa fabricante de software, hizo cambiar las preferencias de los candidatos que empezaron a demandar el nuevo certificado. El colegio entonces, está dispuesto a efectuar una alianza con dicha firma para empezar a certificar de acuerdo a sus estándares.

En relación con el valor atribuido a la certificación por parte de empleadores y trabajadores, puede realizarse una comparación con el dinero cuyo valor no es atribuible al papel, al diseño, o a la tinta y colores empleados en su fabricación. El certificado, como el dinero, no tiene un valor intrínseco o atribuible a su portador legal; necesita un respaldo cierto, requiere representar un valor para el empleador, el trabajador y los demás interesados. Esa capacidad de reflejar un valor que sea demandado por las partes interesadas deviene de la certeza que tienen sobre su validez y legitimidad. En el caso de un certificado de competencias su validez nace de si realmente representa las competencias poseídas y demostradas por su portador y es expedido en un entorno institucional reconocido y socialmente valorado.

### 3.2. Elementos de una discusión en América Latina ¿Quién debe reconocer las competencias?<sup>14</sup>

Certificar la competencia laboral es más que un proceso de verificación basado en una evaluación. El reconocimiento de las competencias, sirve de poco si no se convierte en la base para que el trabajador reconozca también sus limitaciones y se le ofrezcan las opciones de formación para superarlas.

El reconocimiento de las competencias tiene otras características que se podrían resumir en:

- *Un marco coherente* (una estructura ocupacional) que permita a cualquiera reconocer el contenido de la ocupación que se está certificando (se han definido así las cualificaciones nacionales en Inglaterra, o la matriz de cualificaciones en México; otros países están actualizando sus Clasificaciones de ocupaciones).
- *La garantía de legitimidad y valor del certificado*. Ello significa que lo valore el empresario, el trabajador, el Estado. El valor de un certificado se puede asemejar a modo de gráfico al dinero. Un billete no vale más por su diseño, colorido o tamaño sino por el valor que le asigna la sociedad y la economía que lo utilizan.
- *Derivarse de un mecanismo sencillo*, no burocratizado y menos costoso para el usuario que otras alternativas. Siguiendo con la metáfora del dinero<sup>15</sup> la gente lo usa porque encuentra que es un mejor referente, que cambiar directamente manzanas por queso, o sal por arroz.
- *Tener legitimidad y credibilidad*. Es decir, nacer de un mecanismo institucional creíble y socialmente reconocido. Si existen muchos tipos y fuentes de certificados, pronto los malos certificados desplazarán a los buenos. Mucha gente no tendrá más remedio que acudir a las certificaciones de menor calidad que seguramente serán más accesibles y menos estrictas.
- *Facilitar la transparencia*. Ello implica que un trabajador sepa lo que el certificado dice de él, lo que se espera de su desempeño, así como que el empleador pueda ver, sin lugar a dudas, el tipo y alcance de las competencias poseídas por el trabajador.
- *La certificación debe permitir la configuración del concepto de aprendizaje permanente*. Porque efectúa el reconocimiento de todos los saberes y valora los conocimientos y las aptitudes adquiridas en todos los ámbitos de la vida

14 Esta discusión no se presenta en el marco institucional del Caribe Inglés, unificado en torno al modelo de certificación de tercera parte.

15 Desarrollada por Jens Bjørnåvold en varios documentos para CEDEFOP.

pero también se articula con la oferta de oportunidades de formación, que permiten complementar las competencias aún no poseídas. El proceso de reconocimiento de competencias debe ofrecer todas las posibilidades educativas y formativas, para motivar al candidato hacia su desarrollo profesional. Crear una cultura del aprendizaje implica ampliar las oportunidades de formación.

En este aspecto las experiencias en América Latina están mostrando que lo más importante no es quién certifica, sino cómo se desarrolla el proceso. Dicho de otro modo, un proceso de evaluación con calidad, puede ser perfectamente desarrollado por la misma institución que realizó la formación. Se trata de garantizar elementos como la confiabilidad, imparcialidad y validez; pero además la disposición de ambientes pedagógicos apropiados, la conexión con las empresas, el conocimiento sobre evaluación, y en esto, las instituciones y centros de formación tienen grandes ventajas.

“Un órgano certificador podría proveer capacitación; si lo hace deberá demostrar claramente cómo maneja la separación entre evaluación y capacitación, para asegurar la confidencialidad, objetividad e imparcialidad.”<sup>16</sup>

En la discusión sobre la adopción o la adaptación, hay que introducir este argumento ya que en muchos casos se tiende a trasladar automáticamente la lógica de la certificación de procesos y bienes, al ámbito de la certificación y reconocimiento de las capacidades de las personas. Las instituciones de formación están muy bien equipadas para desarrollar el proceso de la formación, y la evaluación que conduce al certificado es, ante todo, formativa.

El papel del Estado en la determinación de los niveles de calidad y de los caminos que hagan posible la conformación de marcos nacionales de formación, sugiere la necesidad de contar con un órgano rector que regule las modalidades, niveles, formas de acceso, determinación de estándares, equivalencias y demás aspectos necesarios para configurar escenarios de formación a lo largo de la vida. Ese papel se complementa con instituciones de formación eficientes en la provisión de los programas y su evaluación.

<sup>16</sup> Norma ISO 17024, “Requerimientos generales para organismos que operan sistemas de certificación de personas.”

### **3.3. Aspectos críticos y desafíos en las experiencias de certificación de competencias**

Algunos temas de especial importancia se pueden extraer de las experiencias descritas a lo largo de este trabajo; ellos se refieren básicamente a la necesaria coordinación entre las diferentes experiencias desarrolladas en el nivel nacional, el grado de participación de los actores reflejado en los resultados de tales experiencias y al tema del acceso a la certificación.

#### ***3.3.1. Sería deseable avanzar hacia la integración y articulación de las diferentes experiencias***

En los casos que fueron presentados a nivel de sectores o empresas, la certificación de competencias tiene innegables ventajas para su ámbito inmediato de aplicación; no obstante, existen limitaciones en cuanto a la movilidad que puedan facilitar los certificados y su reconocimiento a nivel nacional y aun a nivel subregional o internacional. Se presenta así una tensión entre el logro de resultados inmediatos, propios de la certificación en el nivel de empresa y lo que pudiera ser la generación de un modelo nacional de certificación que involucre varios sectores y por tanto facilite el reconocimiento de competencias transferibles. El desarrollo de un modelo de certificación a nivel nacional suele requerir más tiempo en la organización y en la promoción de la participación de los interesados.

Los certificados de competencia otorgados a nivel de empresa suelen reflejar los intereses inmediatos asociados a la gestión de recursos humanos y la productividad de la unidad económica de que se trate; pero al estar circunscritos a la empresa, no ayudan mucho en cuanto a la movilidad de los trabajadores que logren mejorar sus competencias y sean certificados. Obviamente el interés por mejorar la movilidad y la empleabilidad de los trabajadores suele recaer sobre la órbita pública; por tanto la ausencia de un mecanismo de coordinación entre los niveles empresarial, sectorial y nacional es un factor crítico.

Sin una clara visión desde el nivel gubernamental sobre la forma de generar un marco dentro del cual se valoren los conocimientos y competencias, más allá de cómo fueron adquiridos, es poco probable que se subsane este aspecto crítico. Es necesaria la coordinación, pero también se precisa de un marco nacional que establezca un lenguaje común entre los diferentes niveles y áreas ocupacionales en las que se pueda certificar la competencia. Es clara la necesidad de disponer de un marco para clasificar los diferentes niveles de competencia y para definir las vías de progresión laboral y la forma de adquirir y validar nuevas competencias.

Por ello, algunas experiencias a nivel nacional, como la de Chile Califica, han facilitado la participación de diferentes actores desde la educación y el traba-

jo, con la finalidad de crear pasarelas que permitan un tránsito ascendente en la biografía ocupacional del trabajador, alimentado por diferentes fuentes de adquisición de saberes y habilidades. En los sistemas de certificación, el objetivo no es crear una oferta de normas de competencia y organismos evaluadores; se trata de facilitar oportunidades de evaluación y reconocimiento de saberes para favorecer la nivelación y adquisición de los que sean requeridos para un buen desempeño laboral y social.

En suma, dados los diferentes niveles de desarrollo de las experiencias de reconocimiento de aprendizajes previos, está claro que aquellas que funcionan a nivel de empresas o sectores específicos usualmente apuntan a necesidades propias de tales sectores. Para mejorar la potencia que tiene la certificación de competencias como mecanismo de detección de necesidades de formación y de orientación en la vida laboral, se requiere de la intervención del sector público para temas como la definición de un marco nacional, de los mecanismos de validación y reconocimiento entre sectores y para, sobre todo, asegurar una progresión en la formación del trabajador en el marco de la filosofía de la formación a lo largo de la vida.<sup>17</sup>

### **3.3.2. ¿Participan más los empresarios y los trabajadores en las iniciativas nacionales o en las experiencias sectoriales?**

Cuando el sector público, usualmente vía Ministerios del trabajo o de educación, promueve los sistemas de certificación, sus esfuerzos inician por convencer y atraer a los actores privados para que participen. El interés de los empresarios por involucrarse se relaciona con su percepción sobre la utilidad que la certificación de competencias pueda tener para su gestión de recursos humanos. Los trabajadores, por su parte, requieren claras señales de la forma como un certificado de competencias será valorado por las empresas en los procesos de vinculación y capacitación.

Los primeros programas nacionales de normalización y certificación iniciaron con una estrategia de “arriba hacia abajo” combinada con experiencias piloto; es el caso de CONOCER de México cuya cobertura fue creciendo paulatinamente incorporando cada vez, sectores nuevos en los que se aplicaban las metodologías diseñadas centralmente por el área técnica del Consejo.

Sin embargo la excesiva uniformidad y paradójicamente el alto grado de estandarización, fueron criticados por algunos sectores empresariales, ya que no

17 Al respecto la Recomendación sobre el desarrollo de recursos humanos de la OIT (2004) indica: “El marco nacional debería incluir un sistema de certificación confiable, que garantice que las aptitudes profesionales sean transferibles y reconocidas por los sectores, las industrias, las empresas y las instituciones educativas.”

todos veían reflejadas sus inquietudes y necesidades de formación en las normas de competencia redactadas conforme a un procedimiento estandarizado y uniforme a nivel nacional. Como resultado, se aplicaron estrategias de flexibilización que cubrieron los tiempos de respuesta, el tipo de intervenciones, las metodologías y aun el lenguaje técnico utilizado, para hacerlo más comprensible a las empresas.

En contraste, otros programas, de corte sectorial, no han enfrentado el gran reto de desarrollar un “sistema nacional” y han estado circunscritos a espacios más acotados como puede ser el “sector de alimentos”, “industria gráfica” o “turismo”. En estos casos, usualmente se cuenta con una mayor cercanía a las empresas lo cual facilita su participación. Sin embargo, no podría afirmarse que el origen de la iniciativa para crear un sistema de certificación, en el nivel nacional o en el nivel sectorial, atraiga o desanime, más o menos, la participación de los actores.

El grado de participación se decide más en el diseño del programa de que se trate y en la capacidad de promoción de sus gestores. El CONOCER logró llegar a una gran cantidad de sectores ocupacionales y organizó un buen número de comités de normalización con la participación de empresarios y trabajadores; pero la alta oferta de normas de competencia “certificables” no se reflejó en la misma proporción en el flujo de las certificaciones otorgadas. Ello pudo obedecer a la percepción de utilidad que desarrollaron los trabajadores sobre el certificado, esto es, qué tanto creyeron que les serviría para encontrar un empleo o para mejorar sus ingresos; de allí justamente se deriva su “disponibilidad a pagar” concretada en el tiempo que asignaron a la evaluación e incluso el pago que pudieron realizar por la evaluación y la certificación.

Los programas de certificación de corte empresarial y sectorial, como los que se describieron en Brasil, están, desde el inicio, mejor articulados a las prácticas de gestión de recursos humanos de las empresas que intervienen y por lo tanto son percibidos como propios y fuertemente promovidos. Incluso los mecanismos de pago por las evaluaciones no desalientan a los candidatos, dado que los certificados a los que pueden acceder, son reconocidos y valorados por las empresas en su área ocupacional. Es claro que en estos casos, las instituciones de formación como el SENAI tienen un papel activo, lo cual facilita una conexión directa de la evaluación con las oportunidades de formación, algo propio del modelo de formación latinoamericano donde la evaluación es concebida y ejecutada como parte del proceso de formación.

Todavía, el volumen de certificados de competencias no alcanza proporciones significativas; ello no necesariamente indica que los programas no estén cumpliendo su objetivo; cada vez más y más experiencias se implementan, y se puede afirmar que el reconocimiento de aprendizajes previos es un tema en crecimiento en la región. Este crecimiento se registra, no solo desde la órbita de las políticas públicas de empleo y formación, también desde el ámbito privado don-

de la gestión de recursos humanos por competencias y la presión por una mayor competitividad exige a las empresas disponer de personal competente, y por último desde la óptica de algunas grandes corporaciones globales que han lanzado al mercado sus certificaciones, provistas además con un sello de marca.

Como aprendizaje ya se está percibiendo que la necesidad de certificar no es inherente a todas las ocupaciones, ni se requiere en todos los niveles de competencia. Al igual que se observó en la experiencia inglesa, se suele encontrar una mayor predilección por certificados de nivel operativo y técnico donde existe una conexión más fuerte entre certificado y opciones de empleo. Sin embargo, en la medida en que ambos, empleadores y trabajadores, verifiquen las ventajas de incorporar los mecanismos de reconocimiento de saberes en la gestión empresarial, se verán sin duda incrementadas las acciones en este campo y más exigidos serán los Ministerios de trabajo y de educación así como las instituciones de formación para diseñar y aplicar tales mecanismos.

### **3.3.3. Diferentes certificaciones y diferentes objetivos. Una multiplicidad de enfoques concurrendo en la experiencia latinoamericana**

Son variadas las vertientes teóricas y prácticas que pueden estar envueltas en el concepto actual de certificación en la región. Al hablar de certificación en la región latinoamericana, se impone la necesidad de acotar el concepto y el modelo institucional del que se está hablando. Para mencionar los más grandes grupos, baste con señalar las experiencias de certificación promovidas desde el ámbito público, las que son promovidas a escala sectorial por grupos representativos empresariales y por último, las que están emparentadas con corporaciones de clase mundial.

En cuanto al interés público, las experiencias analizadas tienen varios rasgos comunes, como por ejemplo, su carácter voluntario, la intención de promover la accesibilidad e igualdad de oportunidades, la necesidad de implementar mecanismos de salvaguardia a la seguridad pública mediante certificados “habilitantes” y por último la idea de promover la certificación como medio de formación a lo largo de la vida. Dentro de estas líneas se encuadran las experiencias propiciadas desde los Ministerios del trabajo y educación. En este caso la característica principal de la certificación es su capacidad para reconocer aprendizajes efectuados por el trabajador sin importar la forma como fueron adquiridos. Ello imprime una perspectiva nacional muy cercana a las teorías del capital humano y el impulso al aprendizaje permanente.

La iniciativa del sector público incluye la posibilidad de crear o definir estructuras institucionales encargadas del tema. (Ejemplos: CONOCER de México; Chile Califica; Sistema Nacional de Formación para el Trabajo del SENA en Co-

lombia). Además, los casos de certificación habilitante suelen encajarse dentro de este grupo; se trata de las actividades que tocan con la reglamentación para el ejercicio de ciertas profesiones asociadas al bienestar y/o seguridad públicos. (Ejemplos: reglamentaciones para el ejercicio de ocupaciones en el sector salud o en algunas áreas industriales como el manejo de combustibles líquidos o gaseosos). El certificado habilitante es imprescindible para el desempeño de tales ocupaciones.

El enfoque de corte sectorial, está casi siempre asociado con un área específica y casi siempre cuenta con la participación activa de empresarios y trabajadores. Su interés primordial apunta a elevar las competencias de los trabajadores con su consiguiente efecto en la productividad y competitividad del sector. Estas experiencias se llevan a cabo en sectores de una alta madurez competitiva, usualmente involucrados en el comercio global o enfrentando competencia internacional. Muchas veces estas prácticas están ligadas a conceptos de la cultura empresarial y el desarrollo de competencias de sus trabajadores. En estos casos la certificación suele asociarse a algunas prácticas dentro de la gestión de recursos humanos, específicamente en las etapas de selección y de capacitación y desarrollo. Pueden funcionar en alianza con instituciones nacionales de formación como es el caso del SENAI en Brasil.

El enfoque de iniciativa corporativa, se desarrolla usualmente promovido por una instancia empresarial de carácter global. En esta categoría se ha venido desarrollando un modelo de “certificación” bajo los parámetros técnicos y de calidad de dicha marca o sector global. En ocasiones este sector puede ser de alcance multinacional como ocurre con los certificados en el área de soldadura de precisión o de reparación de automotores. Esta tendencia incluso tiende a facilitar una mayor calidad en los servicios de postventa; lo cual es de alto interés para cualquier fabricante.

La certificación corporativa usualmente cuenta con aliados en el sector educativo que se inscriben en los patrones de calidad de la marca y por tanto son acreditados para ofrecer la certificación de que se trate. Dado el amplio posicionamiento que usualmente tienen las marcas globales en el mercado, este tipo de certificaciones tiene un gran atractivo, tanto para los oferentes educativos (que suscriben acuerdos con los dueños de la marca) y tienen acceso a un nivel mundial en los servicios educativos propios de la tecnología de que se trate, como para los empleadores que encuentran un “sello de calidad” en los poseedores del certificado, y para los trabajadores que juzgan rápidamente el beneficio de un certificado con reconocimiento global.

La transferibilidad geográfica y tecnológica de este tipo de certificación es amplia, más no así su nivel de conversación con otros referentes internos o marcos sectoriales de formación. Indudablemente constituyen un factor irrefutable

en la generación de oportunidades de empleo aunque su conectividad con políticas públicas de formación es aún muy débil, ante todo por la barrera que tienen los programas públicos para asociarse con un proveedor en particular, sin mediar un proceso licitatorio. Este tipo de certificaciones son muy frecuentes en el sector informático entre fabricantes de software; pero también y con más años en el mercado, se registran en ámbitos tan variados como el sector hotelero y de reparación de automóviles.

Una pregunta obligada en este análisis es: ¿Por qué se han difundido recientemente en la región este tipo de modelos de certificación? La respuesta no es una sola pero se pueden tener varias aproximaciones; en primer lugar el efecto de la tendencia hacia una economía global hace más presentes los conceptos de marcas globales y calidad uniforme. Ello hace legítimo que un fabricante desee preservar su nivel de servicio revisando directamente la calidad de los programas y permitiéndoles a los acreditados utilizar su logotipo y marca. En segundo lugar, los consumidores usualmente siguen con más facilidad las señales del mercado que están más visibles y ello muy probablemente reporta mayor demanda por capacitación y evaluación para los proveedores de tales marcas.

Surge de todo lo anterior una enorme discusión sobre los contenidos y características de un programa de certificación. ¿Hacia donde apuntar: a competencias generales, clave para la empleabilidad o hacia contenidos ya definidos y probados en el mercado por su asociación con una tecnología o prestigio específicos? ¿Cuál debe ser el papel del Estado en la regulación de los temas asociados a la elevación de habilidades y competencias de los trabajadores? ¿Es preferible un marco nacional para el reconocimiento de saberes que promueva el aprendizaje permanente o una serie de ofertas específicas que apunten a competencias sectoriales? Ello, además de las ya tradicionales preguntas en este ámbito, repetidas una y cien veces en los foros de discusión de muchos países de la región: ¿Quién debe pagar por el certificado? ¿Cómo lograr que el reconocimiento de saberes no se convierta o por lo menos no promueva la exclusión? ¿Quién debe certificar y por qué? En este último aspecto se analiza frecuentemente en la región el uso de los mecanismos de certificación de 1ª, 2ª y 3ª parte.<sup>18</sup>

Las experiencias regionales están aún marcando el terreno de lo que ya es una demanda sentida por parte de trabajadores y empleadores. Algunas ideas sobre el papel y objetivos de la certificación deben aclararse mucho para que sirvan de base sólida en la definición de los modelos institucionales, sobre todo porque su escaso conocimiento ocasiona no pocas veces, que a priori se formulen juicios o se hagan diseños de programas en los que se favorece, muchas veces, posturas metodológicas

<sup>18</sup> Para una mayor descripción de tales mecanismos se puede consultar: Vargas, F, *Las 40 preguntas más frecuentes en competencia laboral*, Cinterfor/OIT disponibles en [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

sin mayores consideraciones técnicas. En el cuadro a continuación, se presentan algunas dimensiones de las iniciativas de certificación reseñadas:

**Algunas dimensiones en las experiencias de certificación de competencias en América Latina y el Caribe**

DIMENSIÓN	INICIATIVAS NACIONALES	INICIATIVAS SECTORIALES	INICIATIVAS CORPORATIVAS
PROMOVIDAS POR:	Instituciones nacionales de formación Ministerios de Trabajo Ministerios de Educación	Asociaciones empresariales Ramas sectoriales Asociaciones sectoriales internacionales	Corporaciones empresariales multinacionales
OBJETIVO INMEDIATO:	Reconocimiento de saberes Aprendizaje permanente	Desempeño competitivo Productividad Gestión de RRHH	Complementariedad marca, servicio, calidad Imagen y mercadeo
COBERTURA:	Nacional Desarrollada con aplicaciones piloto sectoriales	Sectorial Puede ser local o nacional	Global Desarrollo al ritmo de los mercados locales
RECURSOS FINANCIEROS:	Fondos de préstamos internacionales Fondos del presupuesto nacional Fondos de instituciones de formación profesional	Fondos privados Ocasionalmente cofinanciadas por fondos públicos	Fondos privados
UTILIDAD:	Nivelación y progresión de estudios Reconocimiento ocupacional Habilitación para trabajar	Vinculación y desarrollo de carrera Asociada a evaluaciones de desempeño y decisiones de permanencia	Imagen de marca Imagen de negocios Vínculo marca-calidad
ACCESIBILIDAD:	Abierta No obligatoria Favorece la inclusión trabajadores Ocasionalmente requiere pago	No obligatoria Más cercana a trabajadores del sector Casi siempre requiere pago No incluye desempleados	No obligatoria Cercana a socios y colaboradores corporativos Siempre es paga Atracción por imagen

DIMENSIÓN	INICIATIVAS NACIONALES	INICIATIVAS SECTORIALES	INICIATIVAS CORPORATIVAS
¿QUIÉN PAGA?:	Gratuita en la fase piloto Subsidiada para grupos desfavorecidos Interesado puede pagar una parte	El interesado Empleadores del interesado En algunos casos subsidiada en su fase piloto con fondos públicos	El interesado Empleadores del interesado
¿QUIÉN EVALUA?:	Participan instituciones nacionales de formación Coexisten modelos de primera, segunda y tercera parte.	Participan instituciones nacionales de formación Modelos de segunda y tercera parte	Corporaciones interesadas, a veces en alianza con instituciones educativas Modelo de 3ª parte.
PUNTOS FUERTES:	Respaldo público Promoción de la educación Aprendizaje permanente Transferibilidad	Sostenibilidad Uso en gestión de personal Participación explícita	Representatividad global Respaldo de marca
PUNTOS DÉBILES:	Sostenibilidad Coordinación educación-trabajo Participación testimonial	Poca transferibilidad Movilidad ocupacional Intersectorial	Accesibilidad Concentración Poca transferibilidad

Fuente: Elaboración propia

### **3.3.4. La importancia del financiamiento y de las estructuras institucionales para la sostenibilidad de los mecanismos de certificación.**

Este es siempre un factor clave para la iniciación y sostenimiento de innovaciones en la formación de recursos humanos. En el panorama regional, las experiencias que se iniciaron promovidas por las instituciones de formación usualmente están financiadas con fondos propios de tales instituciones. Sin embargo, muchas nuevas experiencias se realizan con el financiamiento de órganos multilaterales y en el marco de proyectos con un ciclo de vida acotado y un valor

dado de financiamiento. Aunque el nivel de avance de las experiencias de certificación en la región, sobre todo de las que tienen cobertura sectorial, no permite aún conclusiones definitivas, la ausencia de arreglos institucionales perdurables, plantea la incertidumbre sobre su sostenibilidad ulterior.

La certificación de competencias está emergiendo como un nuevo instrumento para el diagnóstico de necesidades de formación y para el reconocimiento de los logros obtenidos en ambientes diferentes a los centros de formación. Pero tal como lo establece la nueva Recomendación sobre recursos humanos de la OIT, se requiere alentar a los países para que formulen políticas nacionales de desarrollo de sus recursos humanos en la línea de favorecer la empleabilidad, entendida como la posibilidad de encontrar un trabajo decente, ascender dentro de la empresa, o cambiar cuando sea necesario; todo ello en el marco de los constantes cambios que imponen la tecnología y las nuevas formas de organización del trabajo.

En esta línea radica la responsabilidad de los gobiernos por mantener un sistema de educación y formación para el trabajo, creando un marco de formación que facilite el aprendizaje permanente y motive a las empresas a mantener y mejorar sus inversiones en formación. El diseño de los mecanismos de reconocimiento de competencias debe facilitar el acceso de los trabajadores a las oportunidades de formación y recalcificación. De ahí que las experiencias latinoamericanas le concedan un alto peso al desarrollo de estos mecanismos en el marco de las instituciones nacionales de formación.