

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **Ana Lucía Garzón Pazmiño**, C.I. 1715465389 autor del trabajo de graduación intitulado: **“Política de Capacitación y Modelo de Desarrollo en el Ecuador – Análisis de la Política Pública de Capacitación y Certificación por Competencias Laborales Implementado por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SETEC), en el Periodo 2016-2018”** , previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN DESARROLLO** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 14 de AGOSTO del 2019

ANA LUCÍA GARZÓN PAZMIÑO
C.I. 1715465389

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **Camila Alejandra Padilla Zambrano**, C.I. 1723822159 autor del trabajo de graduación intitulado: **“Política de Capacitación y Modelo de Desarrollo en el Ecuador – Análisis de la Política Pública de Capacitación y Certificación por Competencias Laborales Implementado por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SETEC), en el Periodo 2016-2018”** , previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN DESARROLLO** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 14 de AGOSTO del 2019

CAMILA ALEJANDRA PADILLA ZAMBRANO

C.I. 1723822159

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DE TÍTULO DE
SOCIÓLOGAS CON MENCIÓN EN DESARROLLO

POLÍTICA DE CAPACITACIÓN Y MODELO DE DESARROLLO EN
EL ECUADOR

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CAPACITACIÓN Y
CERTIFICACIÓN POR COMPETENCIAS LABORALES
IMPLEMENTADO POR LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL SISTEMA
NACIONAL DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES (SETEC), EN
EL PERIODO 2016-2018

ANA LUCÍA GARZÓN PAZMIÑO
CAMILA ALEJANDRA PADILLA ZAMBRANO

DIRECTOR: PH.D., FRANCISCO XAVIER MORALES RODRÍGUEZ

QUITO, 2019

Agradecimientos

A nuestros padres por ser nuestro motor de vida, por siempre estar ahí y hacernos posible llegar a este momento que culmina una etapa más de nuestras vidas.

A nuestras familias por ser un apoyo incondicional y apoyarnos siempre en nuestros caminos, metas y triunfos.

A mi mejor amiga, compañera y pareja de tesis, por vivir esta aventura conmigo, superar los altibajos de este proceso y el apoyo mutuo durante toda la carrera universitaria.

A mi mejor amigo, por el apoyo, amistad y comprensión que me ha brindado en esta carrera y en la vida misma desde el día en que nos conocimos.

A mi compañero de vida, Alex, siendo una de las mayores motivaciones, fue uno de los ingredientes perfectos para poder alcanzar esta dichosa y muy merecida victoria; el poder haber culminado la tesis con éxito, poder disfrutar del privilegio de ser de ser agradecido, ser grato con esa persona que se preocupó por mí en cada momento y que siempre quiso lo mejor para mí por venir.

A nuestras amigas y compañeras por hacer de la sociología un camino divertido.

A nuestros profesores que fueron la pieza fundamental durante estos cuatro años, que supieron guiarnos en los laberintos teóricos y nos incentivaron a terminar esta etapa de nuestra vida.

Dedicatoria

A nuestras madres y padres quienes son los principales promotores de nuestros sueños, gracias a ellos por cada día confiar y creer en nosotras y en nuestros objetivos de vida.

Tabla de contenido

Introducción.....	1
Capítulo I: Las competencias laborales en la era de la globalización	5
1.1 Globalización y desarrollo según Peter Evans.....	5
1.1.1 El Enfoque Institucional.....	5
1.1.2 Estado y Burocracia	6
1.1.3 Desarrollo.....	7
1.1.4 Globalización	9
1.2 Configuración de las competencias laborales según Leonard Mertens	11
1.2.1 Competencias Laborales	11
1.2.2 Política Pública.....	17
1.3 Competencias laborales como requisito de la globalización	19
Capítulo II: Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales – SETEC.....	25
2.1. Configuración histórica de la SETEC.....	26
2.2 Modelo SETEC 2016-2018	34
2.3 Análisis comparativo del modelo SETEC con los diferentes sistemas nacionales de cualificación y formación profesional.....	38
Capítulo III: Alcances y Limitaciones de la Política Pública de la SETEC.....	47
3.1. Análisis de la política pública de la SETEC	47
3.1.1 Inclusión en la Agenda Pública.....	48
3.1.2 Definición de actores.....	49
3.1.3 Características del Problema	51
3.1.4 Proceso de inclusión en la agenda pública	52
3.1.5 Recursos Movilizados:	53
3.1.6 Programación de la Política Pública	54
3.1.7 Dimensiones Analíticas:.....	59
3.1.8 Acuerdo Político Administrativo	60
3.1.9 Implementación.....	61
3.2. Análisis de resultados de la información recopilada.....	68
3.2.1 Usuarios Competentes.....	68
3.2.2 Usuarios competentes y no competentes.....	76
3.2.3 No competentes	78
3.2.4 Resultados por indicadores:	81

Conclusiones.....	83
Bibliografía.....	88
Anexos.....	96
Anexo 1. Encuesta Usuarios Competentes.....	96
Anexo 2. Encuesta Usuarios No Competentes.....	102

Índice de ilustraciones

Tabla 1. Presupuesto SETEC 2018	58
Tabla 2. Actos de Implementación	63
Tabla 3. Evaluación	66
Tabla 4. Cantidad de emprendimientos en últimos 3 años	75
Figura 1. Organigrama de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.....	35
Figura 2. La certificación como mecanismo de mejorar el trabajo/negocio propio	68
Figura 3. La certificación y su influencia en la percepción de las habilidades/competencias	69
Figura 4. La certificación como mecanismo de reconocimiento en el entorno familiar	70
Figura 5. La certificación como práctica que mejora las relaciones profesionales	71
Figura 6. La certificación y el reconocimiento laboral.....	72
Figura 7. Certificación y condiciones de vida	74
Figura 8. Certificación y emprendimiento.....	75
Figura 9. Procesos de Certificación Usuarios Competentes.....	76
Figura 10. Proceso de Certificación Usuarios No Competentes	77
Figura 11. Motivos de Participación en Procesos de Certificación.....	78
Figura 12. Influencia de la certificación en la vida laboral	79
Figura 13. Procesos de capacitación suspendidos	81

Glosario

SETEC: Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales

OEC: Organismos Evaluadores de la Conformidad

OCC: Operadores de Capacitación Calificados

SNCP: Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales

CNCF: Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional

SECAP: Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional

SAE: Servicio de Acreditación Ecuatoriano

APA: Acuerdo Político Administrativo

TICs: Tecnologías de la Información y la Comunicación

IAEN: Instituto de Altos Estudios Nacionales

SENACYT: Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación

INCCA: Instituto Nacional de Capacitación Campesina

EPS: Economía Popular y Solidaria

Resumen

La presente investigación propone el análisis de la política pública de capacitación y certificación por competencias laborales implementado por la Secretaría Técnica Del Sistema Nacional De Cualificaciones Profesionales (SETEC), en el periodo 2016-2018, en el Ecuador.

De esta manera, esta investigación se lleva a cabo haciendo uso de los planteamientos teóricos del sociólogo Peter Evans sobre las instituciones y el desarrollo en la era de la globalización neoliberal, y del especialista en econometría y consultor de la OIT Leonard Mertens acerca de las competencias laborales. Ambos planteamientos teóricos, desde su respectiva perspectiva, permiten determinar la relación entre las instituciones, el desarrollo y la globalización con las competencias laborales; debido a que las competencias laborales forman parte de las estrategias que los Estados concretan en forma de políticas públicas como parte de los procesos de adaptación a la continua innovación tecnológica y demanda del mercado global.

El análisis de las políticas públicas de capacitación y certificación por competencias laborales, en base a su relación con las instituciones, el desarrollo, y la globalización, permite determinar cuáles son los alcances y limitaciones de su desenvolvimiento en el Ecuador. El presente estudio toma como referente teórico a Joan Subirats para analizar el caso práctico del desarrollo de las políticas públicas por competencias laborales en el país ejecutadas por la SETEC.

This investigation proposes the analisis of public policies about capacitation and certification in labor competencies implemented by Secretaría Técnica Del Sistema Nacional De Cualificaciones Profesionales (SETEC) in the time frame between 2016 and 2018.

The investigation is carried out using the theoretical approach of the sociologist Peter Evans about institutions and development in an era of neo-liberal globalization, and the econometric specialist and consultant of the ILO Leonard Mertens about labor competencies. Both theoretical approaches, according their respective perspective, allow identifying the relationship between institutions, development and globalization and labor competencies. This is possible due to the fact that labor competencies are part of the strategies that States use, in the form of public policies, to achieve an adequate adaptation to the continual innovation of technology and demands of the global market.

The analysis of public policies of capacitation and certification in labor competencies, based on the relationship between institutions, development and globalization, allow determining the extent and limitations of the outworking of this specific kind of policy in Ecuador. The present research takes Joan Subirats as theoretical reference to analyze the development of public policies about labor competencies enforced by SETEC.

Introducción

La capacitación y certificación por competencias laborales surgen en forma de sistemas nacionales de cualificaciones y formación profesional. Estos sistemas actúan como mecanismos que dan respuesta a la demanda de una mano de obra mejor calificada dentro del mercado laboral en la era de la globalización. La globalización, como fenómeno social, cultural, económico y político, acelera las transiciones de los Estados hacia modelos desarrollados en los cuales es una prioridad el mejoramiento de las capacidades de los seres humanos. La potenciación del talento humano genera beneficios tanto al Estado como a los mismos trabajadores y a las empresas e instituciones de las que forman parte, mejorando su productividad y su crecimiento económico.

Los sistemas nacionales de cualificaciones y formación profesional se posicionan como problema en la agenda pública debido a la necesidad de generar una vinculación entre el sistema educativo y los sistemas productivos. El relacionamiento de estos sistemas abre la posibilidad, para la población económicamente activa, de transición de la vida estudiantil a la vida laboral. La implementación de estos sistemas de cualificaciones y formación profesional, se ejecuta por medio de políticas públicas, de capacitación y certificación por competencias laborales, que diseñan su funcionamiento para cumplir con las demandas globales. En el caso de los países en vías de desarrollo, específicamente aquellos que se encuentran en Latinoamérica, estos toman modelos ya funcionales de países desarrollados y los transfieren a su estructura institucional, lo cual puede tener una serie de ventajas y desventajas para los países.

En el caso de Ecuador, el Estado viene implementado distintas variaciones de modelos de sistemas nacionales de cualificaciones y formación profesional desde hace veinte años. Estos sistemas pasan por una transición continua, que los obliga a adaptarse según los programas de gobierno de los presidentes de turno. Como problema público, sus niveles de prioridad dependen de los planes de gobierno y la alineación política de la administración. En el periodo de 2016 a 2018 ha ido perdiendo importancia la ejecución de esta política pública tras el cambio de mando entre Rafael Correa Delgado y Lenin Moreno. Esto ha evidenciado, mediante recortes de presupuesto la falta de apoyo gubernamental, lo cual ha resultado en la necesaria reducción de la estructura

burocrática de las instituciones rectoras de esta política pública y por ende de su impacto en la población objetivo.

El objetivo de este análisis es determinar cuáles son los alcances y limitaciones de la política pública de capacitación y certificación por competencias laborales actualmente en vigencia en Ecuador. Esta política pública implementa al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y, a su ente rector y ejecutor, la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales-SETEC como mecanismo para vincular el sistema educativo y los sistemas productivos del país para beneficio de la población. A través de este estudio buscamos responder a la pregunta ¿Cuáles son los alcances y limitaciones que tiene la política pública de capacitación y certificación ejecutada por la SETEC en el periodo de 2016 a 2018?

Para la presente investigación se utilizarán los métodos cuantitativos, dado que estos amplían la perspectiva sobre la realidad de los usuarios de la SETEC mediante el uso de variables susceptibles de cuantificación, y que a su vez proveen indicadores relevantes para la teoría escogida para esta investigación, como son el empleo, el desempleo, los salarios, etc. En términos subjetivos se contemplan temas como autoestima laboral, y la percepción de los usuarios sobre la incidencia de la certificación en su calidad de vida.

Se utilizará específicamente la técnica de la encuesta con el objetivo de obtener un conocimiento concreto sobre cada uno de los usuarios a encuestar enfocándonos en llegar a la mayor cantidad de ellos, de tal manera que la muestra sea sustancial con respecto a la base de datos depurada. El diseño de la encuesta se realizará conjuntamente con la Dirección de Aseguramiento de la Calidad y Estudios de la SETEC, quienes son los encargados de dar el visto bueno para su ejecución, y quienes nos dan el libre acceso a los datos recopilados a través de esta técnica. El tipo de preguntas que llevarán las encuestas serán preguntas cerradas, ya que estas permiten reducir el tiempo de duración de la encuesta y le proveen al encuestador un esquema estructurado que evita que este se desvíe del tema. Los temas y preguntas que engloban las encuestas pueden ser visualizados detalladamente en el Anexo 1 y 2.

La investigación tendrá dos grupos objetivos, los usuarios competentes y los usuarios no competentes de la SETEC alrededor de todo el país que se encuentren registrados en la página oficial de la secretaría y a su vez formen parte del listado de usuarios

competentes y no competentes. Una vez depuradas las bases de datos se cuenta con un universo de 36654 usuarios registrados en la página oficial, de los cuales 25345 corresponde a los usuarios competentes y 11309 a usuarios no competentes. Se toma una muestra no aleatoria en la cual se envía por un lado a todo el universo de usuarios competentes y por otro lado al universo de usuarios no competentes, y se espera obtener un número de respuestas significativas. Esto es posible gracias a que la institución nos ha dado el acceso a las bases datos y nos ha facilitado mecanismos de difusión que oficializan la encuesta lo cual da seguridad al resultado y al encuestado respeto al anonimato de sus respuestas.

En función de realizar este análisis, procederemos a sistematizar y relacionar el planteamiento teórico de Peter Evans sobre el desarrollo y la globalización con el análisis del surgimiento de las competencias laborales desarrollado por Leonard Mertens. También expondremos cuál fue el contexto histórico en el que surgió la SETEC y cuál es el modelo de cualificación y formación profesional que ha adoptado. Por último explicaremos cuáles son los alcances y limitaciones de la política pública de la SETEC en base a la investigación y evaluación de incidencia realizada.

Como marco teórico, explicaremos la teoría de las instituciones y el desarrollo en la globalización de Peter Evans, quien explica cómo “el desarrollo no puede verse ya principalmente como un proceso de acumulación de capital, sino que debe verse como un proceso de cambio organizativo” (Evans, 2007, pág. 189). A su vez se expondrá en qué consiste el “giro institucional” y cómo se vincula con el enfoque de competencias laborales, de Leonard Mertens, las cuales buscan elevar las capacidades de la población para enfrentar el cambio constante que se vive con la globalización en el ámbito laboral.

En segundo lugar construiremos una línea de tiempo de la introducción de políticas públicas de capacitación y certificación por competencias laborales en el país, las cuales dan paso a la configuración de lo que hoy en día es la SETEC. Asimismo, explicaremos la estructura organizativa de esta institución y su funcionamiento. Además daremos a conocer algunos de los diferentes sistemas nacionales de cualificaciones y formación profesional que existen a nivel internacional y realizaremos una comparación con el sistema nacional del país.

Para finalizar describiremos la construcción de la actual política pública de capacitación y certificación, para evidenciar cuáles han sido los resultados positivos y negativos en el periodo 2016-2018. Igualmente expondremos los resultados del análisis de datos obtenidos, mediante la realización de encuestas a los usuarios de la SETEC, los cuales ofrecen una perspectiva real del funcionamiento de esta institución y del sistema que administra y ejecuta la política pública.

Capítulo I: Las competencias laborales en la era de la globalización

En el presente capítulo se expondrá la función que cumplen los Estados con la implementación de políticas públicas que inciten al desarrollo y los vuelva competentes frente el mercado global. A su vez se darán a conocer las perspectivas teóricas que tratan el funcionamiento de las instituciones y las empresas en relación con las competencias laborales como mecanismo de inserción en la globalización

1.1 Globalización y desarrollo según Peter Evans

1.1.1 El Enfoque Institucional

Una de las perspectivas desde las cuales es posible comprender el desarrollo es aquella que aporta un enfoque institucional. Las instituciones, como es el caso del Estado, pretenden funcionar como las entidades que regulan las relaciones humanas. Históricamente hablando, según autores como Douglass North (1993) y Peter Evans (2007), ellas estructuran las interacciones sociales, políticas y económicas. Gracias a las instituciones es posible determinar niveles de bienestar social y obtener una visión clara de los efectos que tienen las políticas públicas, como instituciones formales, al buscar alinearse con las nuevas demandas de la globalización que favorecen el desarrollo individual de las naciones y por ende de sus pueblos.

Desde los años ochenta hasta años recientes, el análisis social se sitúa en el marco de una nueva economía institucional, en la cual se evidencia una transición de las perspectivas de la economía clásica que dan prioridad a la acumulación de riqueza, a una nueva perspectiva que plantea que “el desarrollo no puede verse ya principalmente como un proceso de acumulación de capital, sino que debe verse como un proceso de cambio organizativo” (Evans, 2007, pág. 189). Es así como dicho cambio organizativo obliga a un replanteamiento del Estado como institución. De esta manera, surge lo que Evans plantea como el “giro institucional”, que es aquello que facilita el cambio en las estructuras organizativas tomando en cuenta la cultura, la cual determina la forma en que los individuos procesan y utilizan la información (North, 1993), y las normas como ejes primordiales para que el Estado y sus instituciones influyan tanto en el ámbito económico como en el social generando un equilibrio entre ambos.

Evans plantea en base a Douglass North, que la nueva teoría del crecimiento es un factor que impulsa el giro institucional junto al desarrollo de las ideas en los ciudadanos como parte del aumento de sus conocimientos lo cual influye en su economía. La nueva teoría del crecimiento, según dichos autores, consiste en la toma de decisiones de diferentes actores sociales (empresarios, políticos, económicos) que modifican en base a los cambios tecnológicos y a sus intereses particulares la estructuración de costos e intercambios en el mercado. De tal manera que la implementación de políticas públicas alternas, por parte del Estado, es determinante en la configuración de esta nueva teoría de crecimiento.

Esta nueva teoría del crecimiento va acompañada del planteamiento teórico de Zen sobre las capacidades. Este planteamiento “define a las capacidades como el conjunto de cosas valoradas por una persona que esta podría realizar probablemente. El rango de capacidades es enormemente variado, y abarcaría el acceso garantizado a una alimentación adecuada o la posibilidad de ser un participante respetado en la vida comunitaria, etc.”. (2007, pág. 195). Es así como Evans considera que “la mayoría de los economistas reconocerían probablemente que la expansión de las capacidades humanas es el fin último del desarrollo” (2007, pág. 195).

1.1.2 Estado y Burocracia

En los años setenta, surge una preocupación por profundizar el análisis del funcionamiento del Estado y sus instituciones desde perspectivas más económicas y sociológicas. Evans (2007), para poder desarrollar este análisis, considera que el Estado conjuntamente con sus instituciones actúa como un ente regulador y, de acuerdo con esto, plantea cómo este se puede alinear principalmente con tres modelos de Estado. En primer lugar encontramos el Estado predatorio, el cual pierde potestad sobre la toma de decisiones al poner las mismas a disposición de las élites privadas, perdiendo su autonomía. El comportamiento de la burocracia de este tipo de Estado no da prioridad al bienestar colectivo e incentiva maximizar el beneficio propio de los funcionarios, el cual puede ocurrir mediante un comportamiento deshonesto.

En segundo lugar, tenemos a los Estados desarrollistas, los cuales a diferencia de los Estados predatorios, tienen autonomía, pero esta ocurre gracias al trabajo colectivo entre

el sector público y el privado generando mayor estabilidad. Estos Estados también respetan los procedimientos burocráticos, por lo cual existe mayor organización, lo cual aumenta la participación colectiva para beneficio tanto individual como comunitario de los funcionarios. Un ejemplo de un Estado desarrollista exitoso es Japón, quien después de la segunda guerra mundial al contar con una burocracia mejor preparada, organizada y capacitada, al igual que por otros factores, logró estabilizar su economía y aumentar su desarrollo económico y social durante veinte años.

Por último, está el Estado intermedio, el cual consiste en un vaivén de toma de decisiones que se alinean indistintamente a la configuración de los estados desarrollistas o predatorios sin encasillarse en una línea específica. Lamentablemente la toma de decisiones de este tipo de Estado carecen de coherencia ya que en su ejecución, dada la falta de una organización homogénea, se dividen los intereses y se reduce su impacto hacia un grupo específico (beneficio común o individual, privado o público). El comportamiento de la burocracia en este tipo de Estado hace que el mismo tenga una supuesta autonomía semejante a la de los estados desarrollistas, pero que sin embargo cae, como dice Evans, “nuevamente en el patrimonialismo depredador”(2007, pág. 59). Según Evans este tipo de Estados se encuentran especialmente en el Tercer Mundo y pone como ejemplo a Brasil; país en el cual expone cómo existen políticas diseñadas por otros países que no se pudieron replicar de manera exitosa, como es el caso de “establecer procedimientos meritocráticos de reclutamiento” (2007, pág. 54) en lo que respecta a la burocracia estatal, lo cual genera una burocracia en grandes cantidades e inestable.

1.1.3 Desarrollo

Evans explica, tomando el análisis de Robert Solow de 1957, cómo los modelos de desarrollo clásicos basados en la acumulación de riqueza que buscan el crecimiento constante de la misma, al notar que no eran replicables empíricamente en la aplicación de sus políticas públicas en las instituciones, necesitan realizar cambios. Estos cambios se realizan específicamente en lo que respecta a la reducción de los gastos que las instituciones, al igual que las empresas, llevan a cabo en tecnología para dar paso a nuevas alternativas (2007, pág. 276). Se busca que estas alternativas disminuyan los altos costos en maquinarias y los beneficien a largo plazo, de tal manera que se

modifique el enfoque de la inversión. En base a esto se pasa a dar prioridad al aumento de la producción de conocimientos de los trabajadores, lo cual los beneficia tanto a ellos como a las empresas o instituciones, ya que se mejora su desenvolvimiento laboral y estos aumentan su capacidad de acoplarse a las nuevas demandas del mercado.

La modificación que sufren las instituciones, explicada en el párrafo anterior, se entiende como lo que Evans llama el “giro institucional”, explicado anteriormente, el cual propone una reforma en la teoría del crecimiento. Las contribuciones del giro institucional son “generar nuevos imaginarios que expandan nuestras definiciones de desarrollo” (2007, pág. 205), lo cual quiere decir dar paso a una nueva teoría del mismo. Esta teoría, en esencia, engloba un cambio institucional que se enfoca en la implementación de políticas públicas reestructuradas que hacen uso de la tesis de las ideas que proporciona una expansión de las capacidades de los individuos tanto a nivel institucional, como a nivel global. Este nuevo desarrollo no pretende dejar de lado el crecimiento económico, sino más bien adaptarlo a la nueva forma de gobernanza económica que lo que intenta es lograr un equilibrio entre el gasto público y el desenvolvimiento de las capacidades como una inversión a largo plazo que tiene poder adquisitivo y logra posicionarse frente al mercado global.

Según lo expuesto por Evans, Zen plantea que las capacidades para llegar a ser funcionales deben ser valoradas y reconocidas como legítimamente diferentes, dado que así se asigna un peso distintivo sobre la capacidad de cada individuo. El mecanismo bajo el cual se da esta valoración ocurre con el surgimiento de las competencias laborales como medida que les otorga la distinción dentro del ámbito público y que permite que se extiendan mayores oportunidades en el campo laboral para elevar su calidad de vida y aportar a la nueva teoría del crecimiento.

La teoría del crecimiento inicia a partir del argumento de Solow que habla de la transición del cambio tecnológico como mecanismo para explicar la mayor parte del crecimiento económico. Dado que la experiencia empírica demuestra lo contrario, Evans (2007) dice que las ideas no tienen rival, dado que el aspecto de la maquinaria es limitante, mientras que “las ideas son bienes ‘no rivales’ que pueden usarse simultáneamente por un número de personas a un mismo tiempo” (pág. 191) lo cual

genera un mayor rendimiento y crecimiento de las empresas e instituciones a pesar de que en el aspecto tecnológico estas decaigan.

Las ideas actúan como bienes al configurarse como herramientas para el buen funcionamiento de las empresas e instituciones. Estas se hacen efectivas en la existencia de mano de obra cualificada, pero solo rinden siempre y cuando exista una concentración de competencias profesionales que faciliten el trabajo conjunto, entre colegas, con las tecnologías y las maquinarias. A partir de esto deja de ser lo más importante, como indicador de desarrollo o crecimiento, el acceso o gasto que realizan las empresas e instituciones en avances tecnológicos y la adquisición elevada de capital, y adquiere valor la estructura organizativa que las mismas ejecutan dentro de cada país, de tal manera que

(...) el crecimiento depende esencialmente de las ideas, y que estas no son un factor exógeno, sino el resultado de acciones hacia futuro de agentes económicos que responde a incentivos (...) por lo cual (...) los acuerdos institucionales se convierten en un elemento esencial para determinar cuál será la tasa de crecimiento (...) (Evans, 2007, pág. 193).

1.1.4 Globalización

El Estado, al ser conformado por una diversidad de instituciones, se ve en la necesidad de proporcionar una gobernanza adecuada que presente un equilibrio entre su autoridad, la sociedad civil y el mercado. De tal manera que el crecimiento, sobre todo económico depende de las decisiones que el Estado y sus instituciones como conjunto ejecutan para el bien común. Es decir que la buena calidad del gobierno, al igual que una estructura estable del mismo, evidenciadas en las instituciones que lo conforman, demuestra una mayor probabilidad de crecimiento económico. Esto se adscribe a una nueva “teoría de crecimiento endógeno que ofrece un apoyo teórico formal a la idea de que los factores institucionales podrían tener un efecto fundamental en las tasas de crecimiento” (Evans, 2007, pág. 70).

Es así como cobra relevancia la organización del Estado y sus instituciones, en especial el tema de la burocracia, para determinar si su estructura y su comportamiento

influyen el crecimiento económico y si la misma burocracia tiene un papel sustancial dentro del mercado internacional. De tal manera que lineamientos de un desenvolvimiento ideal de la burocracia, como son los concursos de mérito para la obtención de cargos públicos, el cumplimiento de normas o la buena práctica laboral, son usados para determinar si la buena organización y estructuración de las instituciones elevan el desempeño organizativo y económico del Estado para beneficiar a largo plazo a la población.

Lamentablemente el Estado para los años ochenta sufre, según varios autores como Stroobants y Alaluf, en especial en el caso de los países en vías de desarrollo, un colapso de las instituciones. Por lo cual el Estado por medio de sus instituciones para poder acoplarse a las nuevas tendencias desarrollistas elabora políticas similares a las de aquellos países que han sido exitosos en su gobernanza a nivel global, al igual que en el crecimiento económico y el manejo de la burocracia. Sin embargo al intentar ejecutar dichas políticas no logran transformar el régimen institucional de manera estable a pesar de contar con una serie de parámetros establecidos que sirven como guía. De tal manera que, decisiones como un aumento en el gasto público se toman sin un análisis de riesgos que reduzca las pérdidas y sin generar respuestas positivas.

Es así como ocurre lo que Evans (2007) analizando a Nettl (1968) llama el “eclipse del Estado”, es decir una sobre posición de los intereses de las élites privadas por sobre el bienestar común en la toma de decisiones públicas, de manera que el Estado se ve opacado o relegado. Esto también ocurre en el ámbito internacional al darse un cambio en la concepción de la estatalidad que frente a la demanda global, hace que el Estado dependiendo de su clasificación como predatorio, desarrollista o intermedio pierda competencias en el mercado al depender de las transacciones económicas. En palabras de Evans, “el crecimiento intenso de las transacciones económicas que atraviesan las fronteras nacionales ha reducido el poder del Estado, marginándolo como actor económico” (2007, pág. 98). Desde una perspectiva globalizada estas transacciones motivadas por la acumulación de capital, al igual que los mecanismos de organización de las instituciones, las cuales se encuentran en dependencia del tipo de Estado que tiene una nación, se vuelven una doctrina dominante de tal manera que esto es lo que toman en cuenta los mercados transnacionales para la inclusión de un Estado en ellos.

Así como en diferentes naciones puede ocurrir un eclipse del Estado, el mismo Estado puede tomar medidas que eviten que este pierda su potestad de regular cómo el mercado afecta a su nación sin dejar de ser parte de él. La configuración del Estado como actor económico marginado lo obliga a volverse activo y competente por sobre el poder que ejercen las elites capitalistas personificadas en las compañías transnacionales, grupos financieros, partidos políticos, etc. Lo que Evans llama la “nueva economía institucional” (2007, pág. 114) hace que el Estado dependiendo de su tipología solidifique sus marcos institucionales al igual que refuerce su gobernanza para no verse manipulado por las demandas del mercado o ceda ante ellas. De esta manera, las instituciones pueden hacerse presentes y fortalecer su ejercicio de poder sobre las decisiones manteniendo un balance entre los intereses estatales y los intereses particulares o viceversa.

1.2 Configuración de las competencias laborales según Leonard Mertens

1.2.1 Competencias Laborales

La década de los ochenta, tanto para los países industrializados como para los que se encuentran en vías de desarrollo, presenta una serie de transformaciones productivas relacionadas al cambio tecnológico y económico que ocurre a nivel global. Estas transformaciones se dan en la búsqueda de los países para formar parte del continuo proceso de globalización. Algunas de las estrategias, que usan los Estados consisten en implementar mecanismos y políticas públicas que incrementen la competitividad de los países en el mercado global, mejoren su productividad e innovación en tecnología, transformen el manejo de recursos humanos, y por último aumenten la inclusión de los actores sociales, de la producción y el Estado como miembros activos dentro de este mercado globalizado (Mertens, 1996).

El mercado globalizado ofrece parámetros de competitividad que exigen una mejor calidad de los servicios y de los productos tomando en cuenta las demandas del cliente. Esto ocurre gracias a la “inserción de nuevas tecnologías en la producción” (Alaluf & Stroobants, 1994, pág. 46), de tal manera que estas nuevas herramientas van modificando a su vez el trabajo como tal, volviéndolo más complejo y diverso. Por lo cual nace la demanda de nuevas competencias que incrementa necesidad de los trabajadores por adquirirlas y aumentar su competitividad (Alaluf & Stroobants, 1994).

Estos parámetros de competitividad, mencionados en el párrafo anterior, parten de la configuración de una arquitectura de la organización que plantea el trabajo conjunto entre las relaciones internas y externas de las empresas. Lo cual quiere decir que existe una participación activa de mandos medios, altos y bajos de las empresas para su buen desenvolvimiento y comprensión de las nuevas demandas, al igual que buena interacción con otras empresas, lo cual permite a su vez crear redes de colaboración institucional. Es así que

(...) las empresas, en lugar de focalizarse en sus activos financieros y físicos, deberán poner más atención en aquellos elementos que no figuran en el estado de resultados(...), como son, (...) los aspectos tecnológicos únicos; bases de conocimiento; formación y capacitación; experiencia; capacidades de innovación; conocimiento del mercado (...) (Mertens, 1996, pág. 6).

Desde esta perspectiva, las empresas deben estar más ligadas a las competencias clave de la organización, que son las que dentro del mercado global, los permitirán distinguirse de otras. Estas resaltan el factor humano como parte fundamental de la estructura de las empresas, ya que la persona es quien es capaz de concretar los objetivos que estas tienen. Pues la persona, como plantean teóricos como Alaluf y Stroobants encuentra en el ser competente “acceder al empleo, asumir responsabilidades y hacerse un lugar, es decir, ser capaz de responder a las necesidades de la empresa” (1994, pág. 46).

La empresa, para obtener competitividad y exclusividad en el mercado global, debe contar con un buen desarrollo de sus relaciones internas y externas. Estas relaciones internas nacen con el contrato de trabajo que determina su rendimiento, tomando en cuenta dos factores importantes: el ambiente laboral y la obtención de resultados. En cuanto a las relaciones externas, estas consisten en promover el desarrollo de las competencias humanas, es decir pasa a tener un papel estratégico “la calidad de la educación y formación de la fuerza de trabajo” (Mertens, 1996, pág. 7), de tal manera que entra en juego la relación que las empresas deben tener con el sistema educativo.

Es así como las empresas, con estas estrategias para adquirir mayor competitividad en el mercado vinculándose con el sistema educativo, dan paso al surgimiento de las

competencias laborales. Las competencias laborales otorgan habilidades a los trabajadores para enfrentar los retos que surgen en la globalización como demandas del mercado. Esto demuestra cómo mediante la capacidad que tienen las empresas de articular los sistemas tecnológicos, organizativos y de desarrollo humano, es posible obtener resultados favorables para su crecimiento.

Todo este surgimiento de las competencias laborales se adscribe un modelo distinto de división del trabajo que cambia la “división máxima de tareas, la especialización y una mínima cooperación y autonomía” (Mertens, 1996, pág. 15) por una autonomía en las tareas, reducción de niveles jerárquicos y trabajo en equipo. Autores como Antonio Guerrero, citando al pedagogo Bunk (1994), plantea a este modelo distinto de división del trabajo como una serie de desplazamientos que “permiten entender la competencia profesional como el resultado de añadir a la cualificación las capacidades (conocimientos, aptitudes y destrezas) de colaboración con su entorno, participación en la organización del trabajo, resolución de problemas, autonomía y flexibilidad” (1999, pág. 345). Lo cual resulta en elevación de la capacidad de organización a nivel empresarial e institucional, haciendo de las competencias un elemento que incentiva a los trabajadores y beneficia a las empresas, con la mejora de su desempeño laboral, gracias a que las competencias laborales aumentan su creatividad y conocimientos para que estos se vuelvan motores de cambio.

Es todo el personal de las empresas sin exclusión de puestos superiores el que debe adquirir nuevas y mejores competencias laborales. Los líderes son quienes deben impulsar el cambio en la organización laboral, formando parte de él y estableciendo directrices mediante la comunicación y lo que Mertens llama la “arquitectura social”. La arquitectura social hace referencia a la toma de acciones no solo sobre un campo de los recursos humanos, sino sobre algunos de sus subsistemas simultáneamente, de manera que se logra una mejor productividad. Las competencias laborales son uno de los pilares fundamentales dentro de la arquitectura social dado que son ellas el principal agente de la reconstrucción de la organización. Esta nueva estructura de la organización se configura “entorno a la formación, la experiencia profesional y el empleo... que afecta al conjunto de los trabajadores, de manera directa en su relación laboral y, por tanto a los sindicatos” (Guerrero Serón, 1999, pág. 337). Es así como la competencia laboral, en tanto es definida de manera colectiva por los miembros de la empresa, puede impulsar

un crecimiento en su productividad, y la misma, independientemente de donde sea adquirida podría adecuarse mejor a los procesos de producción resultado de la modernización (Alaluf & Stroobants, 1994).

Retomando la relación de las empresas con el sistema educativo, se reconoce la importancia de mejorar dicho sistema para lograr vincularlo con el sistema productivo. Esta vinculación se puede lograr cuando entran en juego las instituciones reguladoras del mercado de trabajo, las cuales determinan los movimientos entre la oferta y la demanda de competencias laborales. Es así que los países se ven en la obligación de generar políticas públicas que amparen innovaciones del sistema educativo relacionadas a las competencias laborales, y de esta manera oferten no solo una educación de calidad especializada en ellas, sino también una educación articulada a las necesidades de las empresas.

Las necesidades de las empresas están en un constante cambio que depende de la innovación tecnológica, las políticas públicas de cada país, entre otros factores. Pero que sobre todo requiere de “trabajadores con una calificación básica que les permita aprender continuamente y adaptarse a cambios en la organización” (Mertens, 1996, pág. 27). Es posible realizar evidenciar que existe una relación directa entre la innovación y el empleo debido a que la falta de actualización tecnológica y a su vez de conocimientos de los trabajadores, hace que las empresas y sus productos se vuelvan obsoletos dentro del mercado.

Es posible visualizar cómo los países se encuentran ligados en diferentes medidas a este tema de la innovación tecnológica y cómo gracias a su acceso pueden moverse con mayor o menor facilidad dentro del mercado, asegurando la ganancia de su producción. Las nuevas tecnologías incorporadas a la producción proporcionan una nueva naturaleza al trabajo modificando sus herramientas, de tal manera que el trabajo aumenta su complejidad y se diversifica facilitando que el empleo sea más flexible. Según Antonio Guerrero

(...) el trabajo se hace más abstracto, más intelectual, más autónomo más colectivo, más complejo; de manera que se revalorizan las competencias de los trabajadores, en tanto que las nuevas tecnologías de la información parecen

requerir: facultades intelectuales, capacidades de abstracción, y aptitudes para la comunicación (1999, pág. 344).

La posibilidad de mantenerse al día con estos condicionantes impuestos por la innovación tecnológica beneficia el crecimiento económico del país y a su vez permiten la generación de empleo. Esto también permite cierto tipo de movilidad dentro de los puestos de trabajo, pero solo ocurre en determinados campos y en determinadas agrupaciones de trabajadores.

En cuanto al empleo, este se ve beneficiado dependiendo de las políticas públicas, las instituciones o empresas y el movimiento económico del país. Mertens plantea que en la región de Latinoamérica, en términos de desarrollo de la industria, la falta de puestos de trabajo ofertados obliga a los trabajadores a abrir un campo laboral en el área informal. Es decir el, “empleo formal presenta una dinámica de altibajos que no refleja una línea estructural de crecimiento” (1996, pág. 29), a pesar de que exista una demanda de mano de obra alta. Esto se debe a que mucha de la mano de obra no se encuentra cualificada para entrar en un espacio formal de empleo y la mano de obra que se encuentra cualificada, no lo está en las competencias que requiere el mercado, es decir tiene una inadecuada formación.

De esta manera, la mano de obra desempleada, cualificada y no cualificada, se ve en la necesidad de buscar opciones que les permitan ubicarse en el ámbito laboral para su subsistencia sin importar su línea de conocimiento. Es decir, como lo plantea Mertens (1996), esta mano de obra entra en una trayectoria de empleo individual o híbrida en la cual puede ejercer el papel de empleado o empleador, trabajo estable y temporal, tiempo completo o parcial (pág. 29). Esto también afecta a quienes inician su vida laboral por su poca experiencia, la cual actúa como uno de los factores determinantes para que un trabajador pueda formar parte del empleo formal y estos se vean en la necesidad de aceptar empleos precarizados.

Ahora bien, es necesario comprender cuáles son los atributos que hacen a un trabajador, un trabajador calificado y cualificado. Algunos de estos atributos son la resolución e identificación de problemas, adaptabilidad al ambiente, desafíos laborales e innovaciones tecnológicas, y la habilidad de alcanzar las metas impuestas por los

directivos. Estos atributos son englobados por tres tipos diferentes de familias de calificaciones, la académica, personal y el trabajo en equipo. Por lo cual no se debe dar prioridad solo a las habilidades manuales o intelectuales independientemente, sino tener un equilibrio entre ambas, que asegure la buena calidad y eficiencia en la ejecución del proceso de producción.

Para tener una mano de obra calificada y cualificada son necesarios una serie de cambios en el sistema educativo que se conecten con las demandas de las empresas y del mercado. Estas reformas se vuelven cada vez más complejas, dado que debe existir mayor diversidad y calidad en los programas académicos. La competitividad de las empresas requiere que el sistema educativo le provea a la mano de obra las herramientas necesarias para enfrentar las posibles complicaciones que pueden surgir a diario. Es decir, saber adaptarse, resolver y aprender, de acuerdo a su tarea y las necesidades de la empresa, ya estando una vez en el puesto de trabajo, lo que Mertens (1996) llama “capacidad de aprender” y “un saber utilizable” (pág. 33). Cabe recalcar que es imperativo que toda la mano de obra se incluya en esta adquisición de conocimientos, empezando por cargos como las gerencias. Los mandos superiores son quienes deben incentivar la reestructuración de la organización e inclusión de este sistema educativo, dentro de los parámetros de “liderazgo y expectativa, entre discurso y realidad, entre imposición y participación” (1996, pág. 33).

La modificación en la educación empieza desde los niveles primarios y secundarios, donde se enseña, a aquellos que eventualmente formaran parte de la mano de obra, herramientas para incluirse dentro la estructura globalizada que presentan la sociedad y el mercado laboral. Esto en la práctica no es tan sencillo pues existen casos prácticos donde su ejecución no tuvo resultados favorables. Un ejemplo de esto es la Francia posguerra, en la cual, sobretodo, estos niveles primarios y secundarios de educación no tienen la capacidad necesaria para predecir lo que Alaluf y Stroobants llaman “previsiones de empleo” y “fenómenos de movilidad profesional” (1994, pág. 48), debido a que el mercado laboral tiende a ser heterogéneo. Sin embargo obtenidas e interiorizadas dichas herramientas bajo el contexto de la formación profesional por competencias laborales, y haciendo caso omiso del tipo de educación o donde la obtuvo la persona; es posible generar mayor empleabilidad y una actualización constantemente de los conocimientos direccionado al campo laboral en el cual se encuentra el

trabajador. Esto se facilita gracias a que el tipo de enseñanza que tiene la formación profesional por competencias laborales toma en cuenta aspectos culturales, sociales, económicos y hasta políticos; lo cual logra que la mano de obra mejore su autoestima laboral, eleve su economía, aumente su resiliencia y permanencia en el mercado laboral, evitando su despojo.

1.2.2 Política Pública

En lo que respecta a las instituciones, ha sido notoria la necesidad de un cambio para adaptarse a los nuevos modelos de organización del trabajo que acarrea la globalización. Las instituciones se ven en la obligación de generar políticas públicas que faciliten su transición y la de la población a un cambio de mentalidad que gira en torno a mejoras e innovaciones en el aspecto tecnológico y en el mercado laboral. Las políticas públicas actúan sobre tres diferentes aspectos, la sectorialización, la verticalidad y la integralidad. La sectorialización hace referencia a la determinación de los sectores económicos específicos y la delimitación del territorio sobre el cual va a actuar la política pública. Se entiende por verticalidad aquello que se ocupa de las instituciones que proporcionan la formación profesional y los diferentes individuos forman parte de sus programas. Por último, la integralidad consiste en el trabajo conjunto de los conocimientos, los aspectos laborales y la tecnología.

Las políticas públicas se configuran desde una evaluación participativa previa a su ejecución. Esta evaluación reúne a representantes de las empresas, instituciones y actores sociales como una estrategia política, para determinar las necesidades de los mismos, en torno a los programas de formación en competencias laborales para concientizarlos respecto a las nuevas demandas del mercado. Así se determina en qué medida actúa el Estado como ejecutor de la política pública, y en qué medida necesita de la participación y/o iniciativa de estas otras entidades para que la política pública sea efectiva.

La ejecución de la política pública “dependerá de la capacidad de análisis, de la retroalimentación, y de la continua adaptación a partir de las experiencias cumplidas” (Mertens, 1996, pág. 49). Por lo cual existe un margen de error que se modifica en la medida que la política pública tenga aciertos y fracasos. Uno de los criterios de la

política pública es regularizar la necesidad de capacitación y formación del personal, a su vez ofreciendo un reconocimiento de los conocimientos adquiridos por parte del Estado. Este reconocimiento se hace efectivo en una certificación y da valor al tiempo, esfuerzo e inversión dedicada a su formación y capacitación profesional.

Para las empresas y las instituciones, la implementación de estas nuevas políticas públicas siempre es fuente de recelo, ya que estas no tienen un antecedente que asegure su éxito dentro del país, a pesar de contar con experiencias positivas en otros Estados de la misma región y otras regiones. La adaptabilidad y aceptación de estas políticas públicas dependerá de la confiabilidad que esta ofrece y de su estructura organizativa, que en un determinado periodo de tiempo deben demostrar que son capaces de normalizar este cambio. Un limitante de la política pública para las empresas es que la capacitación a veces solo se encuentra ligada a la innovación tecnológica y organizacional, a su vez esta depende de un cierto tiempo y dinero a invertir en el personal, es decir “hay un problema de *saber hacer* la gestión de la capacitación” (Mertens, 1996, pág. 51).

No hay que desconocer que la capacitación se considera como un factor clave para la mejora de la ocupabilidad de la mano de obra. La ocupabilidad es la facilidad de obtener un puesto laboral dentro del campo de conocimiento en el cual el individuo se ha preparado. A pesar de esto, la capacitación por competencias laborales solo forma parte de un conjunto de políticas públicas que pretenden fomentar el empleo, por lo cual no es un determinante para que aumente la empleabilidad.

Si la política pública funciona exitosamente, el esquema de capacitación y formación por competencias laborales se instala dentro de las empresas e instituciones como un requisito estructurante para su organización. Como parte de la organización, la capacitación y formación por competencias laborales son el desencadenante para el desarrollo de nuevos conocimientos y habilidades, al igual que el mecanismo para enfrentar nuevos retos de manera innovadora. Esto también acarrea una serie de consecuencias negativas si existen fallas en su implementación. Así lo menciona Mertens citando a Athanasou y Gonzi:

(...) Se argumenta que el enfoque de la educación y la capacitación basadas en competencias constituyen en potencia un marco coherente para el aprendizaje y desarrollo de una habilidad. No obstante, hay diferentes maneras de conceptualizar la naturaleza de la competencia. Si no se adopta la apropiada o si las normas desarrolladas no son las adecuadas, entonces no solo no se desarrollará dicho potencial, sino que, a mediano plazo, se perjudicará la estructura de desarrollo de habilidades (citado en Mertens, 1996, pág. 61).

La buena construcción de una competencia es la que permite manejar mejor la distribución de la mano de obra en las diferentes áreas de la empresa o institución adecuándolas a los cambios dados por la modernización. Esto se logra en base a los objetivos y metas que establece la empresa, los cuales permiten determinar cuáles son los conocimientos y habilidades que se requieren para cumplir con las tareas a ejecutar. De tal manera que los empleadores tienen un conocimiento claro de cuáles deberán ser las capacidades que debe tener cada uno de sus trabajadores para cumplir con las obligaciones impuestas, las que serán necesarias para adaptarse a los cambios que acarrea la globalización y entrar en el mercado de bienes y servicios.

1.3 Competencias laborales como requisito de la globalización

Desde la década de los ochenta, autores como Peter Evans, en base a los cambios que acarrea la globalización y los modelos de desarrollo que se fueron implementando, especialmente en la región de Latinoamérica, plantean una perspectiva teórica utilizando un enfoque institucional ligado a la expansión de las capacidades humanas. Mientras que autores como Leonard Mertens presentan un aproximamiento más empresarial respecto a las capacidades humanas ligadas a las competencias profesionales. Estos autores a pesar de su distinto enfoque deciden dar una explicación de cómo estos nuevos modelos de desarrollo van reestructurando la organización de cada país y de sus instituciones por medio de políticas públicas direccionadas a facilitar la instauración del cambio. Dicho cambio pretende renovar la mentalidad de todos los actores sociales, con la intención de dejar de lado la obsolescencia de los modelos de desarrollo que priorizan la acumulación de capital, para dar paso a los recursos y capacidades humanas como protagonistas de un nuevo tipo de desarrollo. Este nuevo desarrollo no descarta la importancia de los cambios tecnológicos, sino, más bien,

recalca su complementariedad con las capacidades y conocimientos de los actores sociales.

Las nuevas demandas del mercado buscan que a nivel global los Estados cedan y configuren su organización, específicamente sus políticas públicas en beneficio de ellas. Esto sucede para asegurar que las instituciones y sus estructuras, sin importar el modelo de desarrollo al que se adscriban en cada país, intenten incluirse de manera relevante en el modelo global. Un claro ejemplo de esta idea es cómo, a nivel mundial, los Estados empiezan a direccionar sus políticas educativas y laborales hacia la capacitación y formación por competencias laborales, al comprender que parte de la demanda del mercado laboral requiere de una mano de obra mejor capacitada y con la posibilidad de una actualización constante de sus conocimientos. Esto se realiza con el objetivo de mejorar las relaciones laborales dentro de las empresas e instituciones para que estas funcionen como un colectivo y puedan mejorar su producción, al igual que su crecimiento económico.

Este tipo de políticas públicas buscan evitar una lucha de poderes entre lo público y lo privado porque a largo plazo estas pueden beneficiar a ambos aspectos de la sociedad. Esto se logra favoreciendo, mediante la reestructuración de la organización interna de instituciones y empresas, al desarrollo social y económico de la mano de obra, sus empleadores y el Estado, a través de las nuevas habilidades adquiridas y capacidad de aprendizaje que consiguen mediante la capacitación y formación por competencias laborales. Las cuales permiten a los individuos adaptarse con mayor facilidad a las nuevas innovaciones tecnológicas creando un punto de convergencia entre el trabajo y la capacitación. Este nuevo enfoque aumenta la eficiencia de la mano de obra, elevando su calidad de ejecución de tareas vinculada a alcanzar los objetivos propuestos por la empresa o institución.

Es propicio tener en cuenta que estas medidas de la globalización tienden a desestabilizar a los Estados en la medida que no sean implementadas de la manera adecuada. El acelerar al máximo su inserción dentro de la agenda estatal, al igual que su ralentización, en la búsqueda de asemejarse a los países que poseen una mejor posición económica y un manejo exitoso de sus instituciones; ocasiona un desequilibrio en el accionar de sus instituciones que pierden la posibilidad de integrarse en el mercado

global, generan un despilfarro de recursos públicos y existe una falta de congruencia entre las necesidades de la población y las acciones estatales.

Cuando la búsqueda de integrarse en el modelo de globalización logra evidenciar la necesidad de una capacitación de la mano de obra dentro de todo tipo de instituciones, la implementación de políticas públicas como parte de la arquitectura organizacional es la mejor forma de dar entrada al desarrollo de las ideas que logran poner en práctica las estrategias que hacen efectiva la respuesta a las demandas del mercado externo e interno. Algunos de los ejemplos de cómo se han podido ejecutar respuestas a estas demandas son la configuración de sistemas de formación y capacitación profesional que actúan como normalizadores de las políticas internas de las instituciones que prestan servicios de formación, capacitación y certificación por competencias laborales. De esta manera sistemas como el educativo y el laboral forman redes de colaboración institucional que ayudan a la formación y a la incorporación de las entidades capacitadoras y certificadoras.

Lamentablemente esto se encuentra en dependencia de cómo se plantee la política pública, pues las instituciones deben adoptarlas como un lenguaje que regulariza las capacitaciones como forma de crecimiento personal y profesional, y como actividad impulsada por la misma institución y no solo por iniciativa propia. Uno de los propósitos del giro institucional, como propuesta de la globalización, es incluir dentro de la reforma no solo a la mano de obra, sino también al personal ejecutivo (directores y gerentes) para contribuir con el enriquecimiento de las tareas y facilitar la vinculación con redes institucionales. Las redes institucionales potencian el acceso a un sistema educativo configurado a las capacitaciones, formación y certificación en competencias laborales. Al igual que mejorar el crecimiento económico mediante una reconfiguración de las relaciones laborales y humanas.

Para construir las competencias laborales se parte de tres diferentes tipos de análisis: el conductista, funcional y constructivista (Mertens, 1996, págs. 69-84). El análisis conductista da mayor importancia a cómo la persona se desenvuelve dentro de los desafíos institucionales. Establece la función que cumplen determinadas características de los individuos para alcanzar resultados específicos que bordeen o sobrepasen un rango superior de desempeño. Las habilidades, experiencia y conocimiento de los

individuos configuran las competencias para que alcancen este tipo de desempeño (Mertens, 1996, pág. 69). Depende de cómo la persona desarrolle su saber-hacer con acciones específicas para lograr enfrentar con éxito los retos impuestos dentro de su cargo y alcanzar los objetivos de la empresa o institución.

El análisis funcional sirve para comprender cómo las competencias laborales están en constante evolución y dependen de la organización que las empresas o instituciones adopten. Este análisis plantea a las competencias laborales en torno a las relaciones internas y externas que tienen las empresas o instituciones a manera de sistema abierto. Expone que estas no se pueden aislar sino que deben tener un constante vínculo con el mercado, las relaciones institucionales y la tecnología. Los trabajadores, en este caso, deben mantenerse en relaciones constantes tanto con el mercado externo, como alimentar el nexo que tienen con su entorno laboral, para poder presentar un abanico de soluciones a los distintos problemas que surgen en la cotidianidad, por lo cual en este caso “la competencia se define como la combinación de atributos subyacentes de un desempeño exitoso” (Mertens, 1996, pág. 79).

El análisis constructivista a diferencia de los dos tipos de análisis mencionados anteriormente, plantea su argumento sobre las competencias laborales a partir de la idea de que estas surgen desde una capacitación individualizada. Esta capacitación está enfocada en la enseñanza teórico-práctica, que beneficia a un colectivo y permite la configuración de los puestos de trabajo en base a la participación de los trabajadores y sus conocimientos adquiridos.

Comprendidos estos tres tipos de análisis, expuestos anteriormente, se puede definir la política pública de capacitación y formación por competencias laborales en relación a tres estrategias que configuran a las competencias laborales. Estos engloban las habilidades y conocimientos de los trabajadores, la relación directa del desempeño de los trabajadores con sus relaciones internas y externas, y la importancia de la capacitación para beneficio colectivo e individual de los trabajadores. La conjugación de estos principios en la política pública sirve para potenciar los resultados que buscan obtener las empresas o instituciones dentro del mercado nacional e internacional.

Es importante tomar en consideración que las competencias laborales tienen un conjunto de estándares a seguir que las regularizan que están ligados a los diferentes campos de conocimiento teórico-prácticos; al igual que depende de los sistemas que las instituyen que pueden ser sistemas nacionales, sectoriales o empresariales predeterminados por el mercado. Para poder determinar si esta política está aportando a los planes de desarrollo nacionales esta debe ser acompañada por un modelo de evaluación que complementa estos estándares. La evaluación está dirigida tanto a las personas que forman parte de estos sistemas de capacitación y formación profesional, como a las empresas o instituciones a cargo de la implementación de esta nueva política y los actores sociales que hacen uso de ella.

La evaluación actúa a la par con los estándares a seguir que se encuentran preestablecidos. Esta hace referencia, en el caso de las competencias laborales, a cómo evidenciar el desempeño de los trabajadores en base a los resultados que obtienen en su puesto de trabajo y los resultados esperados. El objetivo de esta evaluación es hacer una medición individual que registra el cumplimiento de tareas, lo cual “da base a un proceso de aprendizaje permanente, que conduciría a más desarrollo y evaluación” (Mertens, 1996, pág. 87) y da mayor importancia al saber-hacer del individuo, el cual está ligado a “...saber transformar, saber actuar, saber verbalizar, saber de gestión, etc...” que se reduce a “...saber dominar con los conocimientos, capacidades, actitudes” (Alaluf & Stroobants, 1994, pág. 51) en el entorno laboral.

Para poder realizar una evaluación por competencias laborales con resultados relevantes para la empresa o institución, y que estén acorde a los estándares laborales del mercado globalizado, es necesario tomar en cuenta algunos lineamientos. Estos lineamientos estructuran los métodos evaluativos que se acoplan a las diferentes ramas de competencia laborales, generando confiabilidad en sus resultados. Algunos de estos lineamientos consisten en la utilización de técnicas que valoricen un desempeño favorable de la competencia laboral, y que integren una ética evaluativa que combine el “conocimiento, comprensión, resolución de problemas, habilidades técnicas y actitudes” (Mertens, 1996, pág. 89).

En lo que respecta a la capacitación por competencias laborales, en varios países, esta ha tomado relevancia, mientras que en América Latina su gestión ha sido bastante

demorada. Esto se debe a que no se ha sabido alinear la capacitación a las competencias necesitadas dentro de las empresas o instituciones, y por temas de inversión de recursos. Lo cual acontece a pesar de que dentro de las demandas globales la capacitación es considerada como un mecanismo de adquisición de nuevos conocimientos y se concibe como dinamizador del crecimiento de personal calificado que facilita su inserción en el mercado laboral y evita las interrupciones en la vida productiva.

Es necesario recalcar es que es imprescindible un reconocimiento de las competencias laborales como un conocimiento adquirido y cumplimiento de metas. Es necesario entender que la certificación debe ser construida bajo tres tipos de criterios. El primero es la adecuada construcción de la competencia, el segundo es la validación de las instituciones que certifican como competentes a los individuos y la tercera es la acreditación documental de la persona sobre la competencia de elección. Los parámetros que se utilizan para certificar varían de acuerdo al sistema nacional de cualificaciones y formación profesional de cada país.

Si bien la implementación de un sistema de formación y capacitación profesional enfocado en las competencias laborales acarrea beneficios internos y externos para las empresas e instituciones, esto también presenta una serie de dificultades al momento de ser ejecutado. Las instituciones y las empresas se ven conflictuadas por la disyuntiva de los beneficios o pérdidas que representa realizar este tipo de modificaciones que demanda consigo el mercado global. Algunas de las cuestionamientos que se hacen al respecto al tema giran en torno a aspectos económicos, organizativos y de desarrollo de ideas. En el área económica, las empresas e instituciones, a veces no cuenta con los fondos necesarios para financiar programas de capacitación en el área requerida y para todo el personal seleccionado en el campo de competencia. En cambio dentro de la construcción organizacional de las instituciones o empresas, estas no cuentan con los incentivos internos, que motiven al personal para que forme parte de procesos de capacitación y certificación por competencias laborales. Por último en el desarrollo de ideas, las entidades públicas y privadas, no tienen un conocimiento real de cuáles son las competencias laborales en la cuales deben capacitar y formar a su mano de obra para poder obtener resultados favorables y de crecimiento.

Capítulo II: Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales –SETEC

En este capítulo se hablará de la configuración histórica de la SETEC, su funcionamiento y el desarrollo de su modelo en el periodo 2016-2018 para, en un segundo momento, elaborar una comparación entre este modelo con otros modelos de formación por competencias laborales en otras áreas geográficas.

Ahora bien, a manera de propedéutica conviene dejar sentados algunos conceptos establecidos por el Estado (Decreto No. 860, 2016):

Capacitación profesional: son las actividades que tienden a proporcionar o actualizar conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes necesarias para el trabajo en una ocupación o grupo de ocupaciones en cualquier rama de la actividad económica, o para mejorar su desempeño laboral.

Certificación de cualificaciones: Es el procedimiento mediante el cual un organismo acreditado o designado temporalmente por el Servicio de Acreditación Ecuatoriano o reconocido por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales en los casos que indique la normativa correspondiente, determina formalmente que una persona ha alcanzado el desempeño esperado, y ha demostrado contar con los conocimientos, destrezas, aptitudes y habilidades, conforme a un estándar ocupacional o a una Norma de Certificación de Cualificación.

Cualificación: Es el reconocimiento formal, mediante certificado, diploma o título otorgado por un organismo competente a una persona que ha alcanzado los resultados de aprendizaje o competencias, adquiridos mediante formación formal o no formal, para desempeñar una actividad y han sido evaluados y validados conforme a normas, estándares o convenciones predefinidas.

Formación Formal: Es el aprendizaje que tiene lugar en entornos organizados y estructurados y que, por regla general, siempre da lugar a una evaluación y posterior certificación o titulación.

Formación No Formal: Es el aprendizaje derivado de actividades formativas, generalmente relacionadas con el trabajo, que se realizan fuera del sistema

educativo formal y no son designadas explícitamente como programa de formación, en cuanto a objetivos didácticos, duración o soportes formativos, aunque pueden ser objeto de evaluación y posterior certificación.

2.1. Configuración histórica de la SETEC

En el Ecuador la idea de proporcionar un servicio de capacitación profesional surge en 1966 con el Decreto No.1207 mediante el cual tiene origen el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), el cual, después de ser suprimido en marzo 1999, es reinstituído en noviembre del mismo año con el Decreto No.1494.

El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional es una entidad pública cuyo objetivo es “la capacitación profesional intensiva y acelerada de la mano de obra y de los mandos medios para las actividades industriales, comerciales y de servicio” (Decreto No.2928, 2016). Está adscrita, actualmente, al Ministerio de Trabajo y a la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales-SETEC. El SECAP funciona a nivel nacional con establecimientos itinerantes y permanentes. Cuenta con la colaboración del Ministerio de Educación para diseñar los pensums académicos y ajustar estos a los planes de desarrollo y políticas públicas del gobierno de turno.

El SECAP busca desarrollar las habilidades de los ciudadanos por medio de capacitaciones, con el objetivo de mejorar su desempeño en los puestos de trabajo, manteniéndolos al día con los nuevos saberes y avances tecnológicos. Asimismo, pretende aumentar las oportunidades de empleo y de ascenso, al igual que incrementar la estabilidad laboral. Con las certificaciones que se ha dedicado a emitir desde sus inicios, ha logrado valorar los conocimientos adquiridos por los ciudadanos y darles mayor reconocimiento dentro del mercado laboral.

Según el Decreto No.2928, capítulo II, artículo 4, que estipula la ley de creación y funcionamiento del SECAP, las funciones de este son:

- Formar aceleradamente mandos medios y mano de obra calificada para la industria;

- Capacitar profesionalmente a los trabajadores activos en las áreas de su competencia;
- Formar instructores que estén en capacidad de actuar en los diversos centros de capacitación que funcionen en el país;
- Colaborar con las empresas que actúan en el área de su competencia en el planeamiento y ejecución de cursos de capacitación profesional para los trabajadores;
- Reentrenar personal calificado a fin de actualizar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades de trabajo que se presenten en las áreas de su competencia;
- Cooperar activamente con los Departamentos especializados de los Ministerios y Entidades Públicas, en todo lo relativo a trabajos estadísticos, investigaciones y política de empleo y de recursos humanos, así como en todo lo relacionado con capacitación profesional; y,
- Coordinar con el sector privado en trabajos estadísticos y de investigación relacionados con la capacitación profesional (2016, pág. 2).

Para los años 2000 las políticas públicas toman una nueva dirección, lo cual conlleva a la creación de un Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional, capaz de organizar los procesos de capacitación y formación profesional alrededor del país para mejorar su calidad y efectividad. Esto ocurre en respuesta a que el mercado global se encuentra en un constante cambio, por lo cual este sistema busca poder acoplarse a las nuevas demandas de conocimientos para mejorar la productividad de los ciudadanos. Lo cual tiene como fin elevar la calidad de vida de los ciudadanos, su rendimiento y por ende mejorar la industria del país.

El Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional-CNCF, que tenía entre sus funciones “acreditar, orientar, nominar y colaborar con los centros de capacitación y formación profesional” (Decreto No.1821, 2001), fue clave para el surgimiento del Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional. La creación del CNCF buscaba actuar en correspondencia con la constitución de 1998 y la Ley de Modernización de 1993 con reformas del año 2000, con el objetivo de crear políticas públicas que normen y refuercen procedimientos existentes y desarrollen mecanismos para formar profesionales por medio de capacitaciones. Para poder vincular a los

ciudadanos capacitados al campo laboral, el CNCF estaba presidido por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

Algunas de las atribuciones que tuvo el CNCF fueron:

- Formular las políticas y objetivos de la capacitación y, formación profesional en el país;
- Aprobar las normas, los requisitos y niveles de calidad para la acreditación y registro de los centros de capacitación y formación profesional, por parte de la Secretaria Técnica que llevará un registro nacional público;
- Gestionar, tramitar, aceptar y administrar los convenios de cooperación internacional o nacional de interés general, relacionados con la formación y la capacitación profesional laboral, sin perjuicio de aquellos convenios gestionados directamente por los centros y otros entes públicos o privados;
- Aprobar a fines de cada año el plan anual y el presupuesto del Consejo en base a la propuesta que le presente el Director Ejecutivo (Decreto No.1821, 2001, pág. 3).

El CNCF estuvo conformado por tres instituciones, la Dirección Ejecutiva, la Secretaría Técnica y el Fondo Nacional de Capacitación. La Secretaría Técnica cumplía con una serie de atribuciones que consistían sobretodo en:

- Identificar oportunamente la oferta y la demanda de formación y capacitación profesional laboral del aparato productivo ecuatoriano;
- Impulsar y facilitar la creación, por parte de los sectores empleador y trabajador, de centros y procesos de capacitación y formación laboral que sean demandados por el aparato productivo nacional;
- Ejecutar las inspecciones y demás procedimientos exigidos para la acreditación y registro de los centros, así como para verificar que los centros acreditados mantengan los niveles de calidad establecidos por el Consejo. Según el caso, la Secretaría Técnica podrá negar o cancelar la acreditación de los centros (Decreto No.1821, 2001, pág. 5).

En 2008, con la Asamblea Constituyente de Montecristi, se formula una nueva constitución del Ecuador, en la cual se replantea la educación en varios aspectos, con el

fin de garantizar a la ciudadanía “el desarrollo de las competencias y capacidades para crear y trabajar” (Asamblea Constitucional del Ecuador, 2008). Esto direccionado para que la capacitación y desarrollo de competencias faciliten el aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos dentro de los diferentes campos laborales en los cuales se desenvuelven los ciudadanos, y así construir una economía sólida y de salarios justos.

El Decreto Ejecutivo No.1509 crea el Sistema Nacional de Formación Profesional para regular, normar y monitorear a los programas de capacitación profesional, públicos y privados, alrededor de todo el país. Este sistema está estructurado por un “conjunto articulado de políticas, instituciones, normas, programas y procedimientos” (Decreto No.1509, 2008) dirigidos a fomentar el desarrollo de los recursos humanos, específicamente, su formación profesional. El objetivo de este sistema es actualizar los conocimientos de los individuos, al igual que suplir de manera eficiente las demandas del mercado laboral y elevar el capital humano del país.

El Sistema Nacional de Formación Profesional se encontraba conformado por el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional-CNCF y por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional. El CNCF anteriormente mencionado pasa por una reconfiguración de su estructura, políticas y atribuciones, las cuales pasan a ser las siguientes:

- Aprobar convenios con sectores productivos específicos, con el objeto de constituir comités técnicos para especificar estándares de competencia laborales;
- Expedir las normas y reglamentos internos para el funcionamiento del Sistema del Consejo y de la Secretaría Técnica;
- Aprobar el Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional;
- Aprobar el Plan Estratégico Operativo Anual y el presupuesto de la Secretaría Técnica;
- Aprobar el Programa de Difusión del Sistema Nacional de Formación Profesional, presentado por el Secretario Técnico, que permita conocer los beneficios del sistema y sus oportunidades (Decreto No. 1509, 2008, pág. 5).

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional era la encargada de ejecutar las políticas públicas establecidas por el CNCF, con el fin de brindar soporte técnico. Esta Secretaría a través de su representante, Secretario Técnico, cumplía con las siguientes funciones:

- Someter a conocimiento y aprobación del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, el Plan Nacional de Capacitación, su plan operativo y el presupuesto anual requerido para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Formación Profesional;
- Implementar mecanismos para el desarrollo de una coordinación regional del Sistema de Formación Profesional;
- Coordinar con la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA), Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Junta Nacional del Artesano y otros actores públicos vinculados al Sistema Nacional de Formación Profesional, en lo pertinente. Encargar y/o delegar una o más atribuciones específicas a los funcionarios de la Secretaría Técnica (Decreto No.1509, 2008, pág. 6).

En 2011, el aún a cargo presidente Rafael Correa Delgado, dispuso la creación de un ente rector (con una nueva estructura) en el campo de las capacitaciones y la formación profesional para incentivar al desarrollo social y profesional mediante el aprendizaje por competencias laborales. Esto, a su vez, buscó beneficiar al cambio de la matriz productiva mediante el fortalecimiento de procesos de calidad que mejorarían los productos y servicios que salían a competir en el mercado nacional e internacional, transformando el desenvolvimiento laboral de la mano de obra y su calidad de vida.

La estructura de capacitación y formación profesional que fue propuesta, estuvo conformada por los siguientes organismos: el Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional, la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC) y el Consejo Consultivo de Capacitación y Formación Profesional. El Comité Interinstitucional de Capacitación y Formación Profesional estaba compuesto por representantes de los diferentes ministerios y secretarías enfocados en campos productivos, sociales, laborales y de educación. Este comité era el

encargado de configurar las políticas públicas intersectoriales de capacitación y formación profesional alineadas a los campos productivos, sociales y territoriales. Entre sus funciones estaban:

- Vigilar que la cooperación interministerial para temas de capacitación y formación profesional se acople a los lineamientos establecidos.
- Aprobar el Plan Nacional de Capacitación y Formación Profesional con sus respectivos planes operativos anuales y el presupuesto para su ejecución, de los que la Secretaría Técnica, presentará de manera semestral informes de gestión al Comité Interinstitucional.
- Aprobar el plan anual de capacitación propuesto por el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) para los grupos de atención prioritaria y los actores de la economía popular y solidaria (Decreto No.680, 2011).

La Secretaría Técnica era una entidad que se encontraba adscrita al Ministerio de Industrias y Productividad. A pesar de encontrarse adscrita a dicho Ministerio, esta Secretaría era autónoma en la práctica y cumplimiento de las políticas públicas en relación con la capacitación y formación profesional. A su vez articulaba sus planes y proyectos con instituciones del ámbito público y privado. Esta secretaría asumió las siguientes facultades:

- Impulsar las actividades de formación, capacitación, asistencia técnica, especialización y difusión y evaluación de temas de capacitación y formación profesional por competencias laborales.
- Desarrollar el diseño de las metodologías a utilizarse para la elaboración de currículos a partir de estándares o normas de competencia, con la descripción de módulos específicos, transversales y evaluación de desempeño para cada perfil profesional. Esta actividad se realizará en coordinación con las entidades encargadas de las diferentes fases de aprendizaje y cualificación para una correcta articulación.
- Definir los lineamientos para la elaboración de perfiles profesionales y desarrollarlos según los grados ocupacionales sectoriales o aprobar los que fueren propuestos por otras instituciones sectoriales, así como definir la metodología interna para la estandarización de los perfiles, y coordinar el

proceso de normalización de los mismos ante los entes nacionales y/o internacionales.

- Coordinar con el Organismo de Acreditación Ecuatoriano la acreditación de evaluadores y de entidades certificadoras de personas capacitadas por competencias laborales.
- Las certificadoras y evaluadores acreditados serán encargados de ejecutar los procesos de evaluación sobre la base de los estándares de la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional o normas de competencias (INEN) para su certificación o reconocimiento sectorial (Decreto No.680, 2011, pág. 6).

En 2016, el Estado ve la necesidad de reorganizar los organismos que forman parte de la estructura de formación y capacitación profesional. Esta reorganización se realiza con el fin de mejorar el sistema de adquisición de conocimientos, así como la acreditación y certificación de los mismos.

Con la meta anteriormente planteada el Estado ecuatoriano decide crear el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales que es “el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones para promover y desarrollar la política pública intersectorial de capacitación, reconocimiento y certificación de cualificaciones de los trabajadores” (Decreto No.860, 2016). El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales está compuesto por el Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SETEC), el Consejo Consultivo del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y por el Servicio de Acreditación Ecuatoriano (SAE).

Algunas de las funciones, más relevantes, con las que cumple el Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales son:

- Aprobar y coordinar la política nacional de cualificaciones y capacitación profesional.
- Formular las políticas respecto al aseguramiento de la calidad en los servicios de capacitación profesional.

- Aprobar normas o estándares nacionales para la certificación de cualificaciones y para el reconocimiento de organismos evaluadores de la conformidad en materia de certificación de cualificaciones (Decreto No.860, 2016, Pág. 3).

La antes mencionada Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC), se transforma en la que actualmente es la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SETEC), esta secretaría estuvo adscrita al antiguo Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano. Varias de las funciones con las que cumple esta secretaría son:

- Ejecutar las políticas nacionales pertinentes al Sistema.
- Presentar al Comité Interinstitucional, propuestas de normas nacionales para la certificación de cualificaciones y para el reconocimiento de organismos evaluadores de la conformidad en materia de certificación de cualificaciones.
- Reconocer organismos evaluadores de la conformidad en materia de certificación de cualificaciones.
- Promover la acreditación internacional de organismos de evaluación de la conformidad en materia de certificación de cualificaciones.
- Generar y desarrollar el sistema de información del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.
- Monitorear y evaluar a los operadores y los programas de capacitación profesional directamente o a través de organismos de evaluación.
- Promover y fomentar la certificación de profesionales (Decreto No.860, 2016, Pág. 4).

Por último, Servicio de Acreditación Ecuatoriano (SAE) es el encargado de acreditar a los OEC, es decir, a los organismos de evaluación de la conformidad, para que estos puedan otorgar los certificados de cualificaciones profesionales a los ciudadanos que forman parte de procesos evaluativos en campos de conocimiento específicos. A su vez, el SECAP pasa a ser una entidad pública que ejerce el puesto de Operador Público de Capacitación Profesional, específicamente en las especializaciones que forman parte del Catálogo Nacional de Cualificaciones.

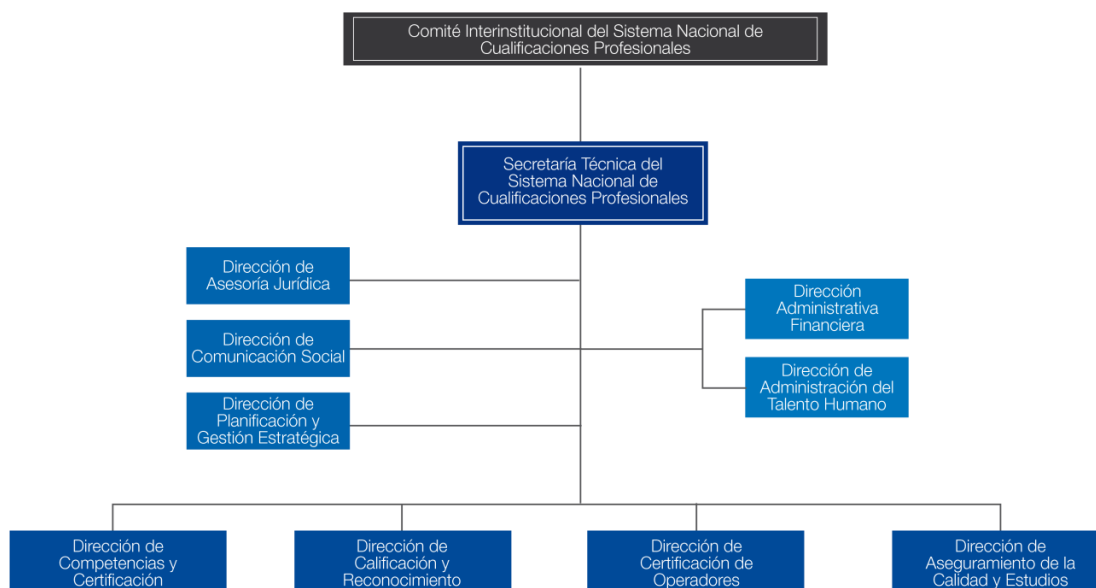
2.2 Modelo SETEC 2016-2018

La Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales-SETEC, es una institución pública que actúa como ente rector del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. Esta se enfoca en fortalecer el talento humano del país, mediante la formulación de políticas públicas direccionadas al campo de la capacitación y certificación por competencias laborales a nivel nacional. Parte de sus funciones consisten en elevar los conocimientos y habilidades de los ciudadanos y a su vez reconocerlos; con el fin de mejorar los niveles de empleabilidad del país y proveer a los trabajadores de un empleo estable aumentando su rendimiento en el puesto laboral.

Misión: Impulsar y facilitar la capacitación y certificación de cualificaciones, a través del diseño, ejecución, políticas y acciones que permitan fomentar las capacidades y conocimientos de la ciudadanía incrementado los niveles de producción, productividad, calidad, empleabilidad e inclusión social(...) y, la visión (...) Ser el organismo técnico que lidera el desarrollo permanente de la cultura de cualificaciones y capacitación en el país, fomentando el desarrollo del talento humano y el crecimiento de la productividad en el Ecuador (SETEC, 2017).

La estructura organizativa de la SETEC se representa en la figura #1.

Figura 1. Organigrama de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales



Fuente: www.cualificaciones.gov.ec/organigrama-de-la-secretaria/

La SETEC da seguimiento a Organismos Evaluadores de la Conformidad reconocidos (OEC), Operadores de Capacitación calificados (OCC) y a la ciudadanía. Los servicios que presta la SETEC como institución pública son:

- Provisión de información y conocimiento relacionado con el catálogo nacional de cualificaciones, capacitación y certificación de cualificaciones profesionales.
- Provisión de lineamientos metodológicos de diseños y estructuras Curriculares del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.
- Verificación de la calidad en la prestación de servicios de capacitación y certificación de personas a través de auditorías técnicas
- Provisión de herramientas técnicas estandarizadas para la certificación de personas y la capacitación por competencias laborales.
- Reconocimiento de personas naturales y jurídicas para brindar servicios de certificación bajo competencias laborales.
- Calificación de personas naturales como capacitadores independientes para brindar servicios de capacitación profesional abalizados (SETEC, 2019).

La Secretaría, para garantizar la educación de calidad, mantiene procedimientos evaluativos y de monitoreo de los OEC y OCC. A su vez trabaja conjuntamente con “organismos rectores, grupos sociales y entidades públicas y privadas que forman parte de los diferentes sectores – trabajadores independientes, microempresarios, actores de economía popular y solidaria grupos de atención prioritaria, empleadores, operadores, certificadores, instructores, etc.” (SETEC, 2018), y desarrolla el Catalogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el cual se registran y se hace públicos, hasta el día de hoy, 831 perfiles profesionales vinculados al sector productivo del país. La SETEC, en el 2018, también realizó la primera Agenda Nacional de Capacitación, la cual funciona como un instrumento de planificación en materia de procesos y programas de capacitación y certificación laboral; con la meta de aumentar la competitividad de las empresas.

Con la reestructuración de los entes rectores en temas de capacitación y certificación profesional ocurrida entre el año 2011 y 2016, también ocurren reducciones de presupuesto y de personal que hacen que la SETEC se vuelva una institución no desconcentrada, es decir, una institución que no cuenta con oficinas técnicas, sino, simplemente, con una matriz localizada en la ciudad de Quito (aunque de todas formas tienen toda la información de interés para la ciudadanía en su sitio web). Otro de los cambios ocurre en torno a la financiación de programas de capacitación; la SETEC desde 2016 pone una parte de su presupuesto bajo concurso para financiar tan solo un programa de capacitación y certificación, y cofinancia proyectos de capacitación en varios sectores de interés nacional; mientras que antes la Secretaría financiaba por completo una serie de programas de capacitación a nivel nacional.

Existen tres ejes sobre los cuales la SETEC realiza una propuesta de acción, estos son la democratización de la certificación y la capacitación para el trabajo humano, el empoderamiento sostenible con base en el desarrollo de competencias y la productividad a través de la capacitación y certificación por competencias (2018, pág. 3). Con respecto a la democratización de la certificación y capacitación para el trabajo humano, algunas estrategias planteadas por la SETEC incluyen dinamizar la socialización del funcionamiento de la institución y del sistema, por medio de una comunicación efectiva que socialice la capacitación y certificación y sus beneficios con una cobertura nacional. También se plantea ofrecer perfiles de capacitación y certificación funcionales para los diferentes sectores productivos del país. Otra

estrategia incluye coordinar el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales con las necesidades de los ámbitos públicos y privados mediante estudios respecto a la capacitación y certificación de los ciudadanos. Por último la SETEC pretende que la cobertura de sus servicios se amplíe a nivel nacional.

En cambio para el empoderamiento sostenible con base en el desarrollo de competencias sus estrategias giran en torno a proporcionar a la ciudadanía de conocimientos que permitan la generación de emprendimientos que aumenten plazas de trabajo y faciliten el crecimiento económico y social, mediante una capacitación de calidad. Otra estrategia se enfoca en dar mayor accesibilidad en relaciones de igualdad a la ciudadanía en el ámbito de la capacitación, la cual debe englobar campos que beneficien el surgimiento de emprendimientos y de perfeccionamiento de productos y servicios. La última estrategia de este eje consiste en incentivar a una buena inversión de los fondos destinados a aquellos usuarios de la SETEC que han completado exitosamente proceso de capacitación y buscan desarrollar sus conocimientos adquiridos en el área del emprendimiento.

En relación al eje de la productividad a través de la capacitación y certificación por competencias, la SETEC propone promocionar a la capacitación y certificación por competencias laborales como una herramienta que eleva la productividad y mejora la calidad de los productos, enfocándose en las necesidades de los diferentes sectores productivos que requieren mayor atención. A su vez se pretende que la capacitación tenga un impacto a niveles micro y macro en el marco nacional, de tal manera que se mejoren los procesos de producción, administración y del sistema organizativo de las micro, medianas y grandes empresas, para ampliar la competitividad de estas, los productos y servicios que ofrecen, en el mercado. Para finalizar, como última estrategia, se plantea lograr que los procesos de capacitación y certificación continuos generen una incidencia en la productividad de los sectores públicos y privados del país, para mejorar los índices de empleabilidad.

Algunos de los limitantes que encuentra la SETEC que dificultan su buen funcionamiento son:

- Poco conocimiento sobre las vocaciones productivas en el territorio pese a que existe información oficial.
- Déficit de incentivos o beneficios para acceder a capacitación y certificación.
- Deficiencia en la regulación y control de los OCC y OEC.
- Falta de difusión de los servicios y beneficios del SNCP.
- Falencias en la capacidad operativa y falta de presencia territorial de la SETEC.
- Escasa articulación con entidades públicas y privadas.
- Reducida socialización de la oferta y demanda de capacitación y certificación.
- Falencias en los procesos de certificación y capacitación.
- Insuficiente difusión de los beneficios de capacitación y certificación.
- Pobre articulación entre el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y la educación formal (SETEC, 2018, pág. 70).

2.3 Análisis comparativo del modelo SETEC con los diferentes sistemas nacionales de cualificación y formación profesional

Como se explicó anteriormente, en los años ochenta, ocurre un *boom* a nivel mundial respecto a la capacitación y formación por competencias laborales. Este boom implicó la implementación de sistemas nacionales de cualificación y formación profesional que nacieron de distintas maneras, pero que sobre todo responden a demandas de diferentes sectores sociales.

Ahora bien, existen tres hipótesis respecto a cuál sería la respuesta a la puesta en funcionamiento de estos sistemas (Mertens, 1996): la primera hipótesis plantea que los países en vías de desarrollo, frente a las nuevas demandas globales, se ven en la necesidad de construir nuevos modelos de formación para poder cambiar su posición atrasada frente a los países más desarrollados, generando una ventaja competitiva mediante la articulación de la educación y el trabajo que los ayude a formar parte de la corriente de competencias laborales, e implementado exitosamente sistemas de capacitación y formación profesional; la segunda hipótesis tiene un enfoque menos optimista que el anterior, pues argumenta que la implementación de este tipo de sistemas no puede suceder de manera acelerada, sino que necesita de un antecedente de aprendizaje previo sobre conocimiento institucional, pues, dado el déficit de capacidad

institucional heredado del pasado, se considera que cambiar de golpe o de forma rápida los modelos institucionales, no acelerará el movimiento de las competencias sino que retrasará su desarrollo y ralentizará los procesos de instauración de modelos de capacitación y formación profesional; por último, la tercera hipótesis explica que los modelos de formación por competencias laborales deben acoplarse a la situación institucional y cultural de cada país, para completar un cambio hacia un modelo exitoso, a pesar de las diferencias existentes de territorio a territorio. Para lograr esto, es necesario tomar en cuenta una transición institucional que configure las competencias laborales en torno a sus lineamientos base. También es imperativo tomar en cuenta cómo está estructurado el sistema educativo y de formación que destaca las propiedades que caracterizan a cada país y permiten crear ventajas comparativas.

Las hipótesis planteadas anteriormente explican la instauración de modelos de sistemas nacionales de cualificación y formación profesional. Mertens identifica tres categorías que diferencian a cada modelo. El primero es el modelo impulsado por el gobierno, el segundo es el modelo regulado por el mercado y el último es el modelo impulsado por organizaciones de actores sociales (empresarios y sindicatos). En el primer modelo son los Estados quienes por medio de políticas públicas implementan el sistema de competencias laborales. Este modelo cuenta con dos ejes de acción básicos, el primero es la “definición e integración de normas de competitividad” y el segundo es “el establecimiento de un sistema de certificación de capacidades laborales que goce de credibilidad social y amplia aceptación en el mercado de trabajo” (Mertens, 1996, págs. 102-103). A partir de estos ejes se define una línea de ejecución por parte del Estado que consiste en cinco principios:

- Definir normas técnicas de competencia laboral por rama de actividad o grupo ocupacional, por parte de los actores sociales y con apoyo del Gobierno.
- Establecer mecanismos de evaluación, verificación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, independientemente de la forma en que los hayan adquirido, siempre y cuando cumplan con las normas técnicas de competencia.
- Transformar la oferta de capacitación en un sistema modular, basado en normas de competencia y flexible para permitir a los individuos transitar entre los módulos, de acuerdo con sus necesidades.

- Crear estímulos a la demanda, para promover el nuevo sistema entre la población y las empresas, y buscando la equidad en la distribución de oportunidades de capacitación y certificación, atendiendo también a las necesidades de la población marginal.
- Realizar investigaciones en apoyo al sistema en su conjunto (Mertens, 1996, pág. 103).

Uno de los países que ha implementado este tipo de modelo es el Reino Unido. Dicho país adoptó a las competencias laborales como una necesidad para capacitar a la mano de obra, con el objetivo de volverla más competente y resiliente para enfrentar los cambios estructurales de la economía y la demanda global. Estas competencias fueron reconocidas en un marco estatal haciendo válidos los conocimientos y la experiencia laboral mediante certificados, por lo cual se crea el *National Council for Vocational Qualifications* como entidad rectora estatal. Este consejo permitiría diversificar los conocimientos a áreas que requerían una nueva aproximación y mayor actualización. La creación de este consejo va acompañada de una reforma de políticas públicas que transforman el sistema educativo fomentando la formación profesional direccionada hacia distintos campos de empleo, lo cual facilita la transición entre lo educativo y lo productivo (INCUAL, 2016).

Algunos de los objetivos que propone este sistema en el Reino Unido son:

- Aumentar la relevancia de la formación profesional, promoviendo la adquisición de competencias clave y esenciales, como elementos del *curriculum*, en todas las etapas de la educación.
- Establecer un catálogo nacional de cualificaciones que identifique y coordine los esfuerzos de los actores sociales.
- Elevar los estándares de competencia y su calidad, incrementando las medidas de regulación, evaluación e inspección, así como los procedimientos de aseguramiento de la calidad.
- Racionalizar las certificaciones existentes y proporcionar referentes de normas de competencia que aumentasen la calidad de la formación suministrada por los diversos proveedores de formación.

- Crear una fuerza laboral preparada y comprometida en la mejora continua de su profesionalidad (INCUAL, 2016, págs. 16-17).

El segundo modelo es aquel que se encuentra regulado por el mercado, en este modelo el sistema de competencias responde a intereses privados, pues es promovido sobre todo por los sectores económicos de la industria, servicios y gestión de talento humano. Este modelo es regulado por acciones autodirigidas de las entidades privadas que evitan un alto intervencionismo estatal y hacen que el mercado de trabajo sea quien instaure lineamientos a seguir por parte de aquellos que proveen los servicios de formación por competencias. La certificación en este sistema es programada por los dirigentes institucionales y sindicales, por lo que a los trabajadores se les incentiva a participar en procesos de capacitación y formación profesional, para que la certificación obtenida les permita ser reconocidos como competentes para ser contratados y obtener ascensos.

En este modelo, Mertens ve una serie de limitantes dentro de su organización que hacen que su éxito se limite a determinadas estructuras organizativas que caracterizan a ciertos Estados. Algunos de estos limitantes son que “no hay un marco conceptual ni un lenguaje común entre los diferentes programas de certificación y la comunidad educativa en sentido amplio; mucho menos con el público general” y la “falta de voluntad de los órganos de acreditación a efectos de reconocer determinados cursos en campos relacionados o bien la experiencia adquirida por la práctica en la ocupación” (Mertens, 1996, pág. 104). Por lo cual este sistema requiere de la creación de una entidad reguladora.

Estados Unidos es uno de los pocos países que ha incorporado este modelo impulsado por la iniciativa privada. El movimiento acelerado de la economía en dicho país ha generado la necesidad de brindar apoyo a los nuevos campos laborales ya que la demanda económica presenta mayores exigencias en las cualificaciones y conocimientos de los trabajadores; lo cual los obliga a los líderes a incentivar a la mano de obra ser más competentes y a formar parte de procesos de capacitación para elevar su desempeño laboral que genere un crecimiento en el sistema productivo.

Frente a esta iniciativa privada se crea la Junta Nacional de Normas de Competencia (NSSB) como mecanismo de acceso a una cualificación profesional bajo estándares

nacionales. Esta institución es la encargada de diseñar los lineamientos necesarios para otorgar el reconocimiento a cualificaciones específicas en los distintos campos laborales. A su vez aporta con una propuesta normativa, respecto a las competencias, alineada a las demandas de los sectores productivos de EEUU.

Los objetivos más importantes del funcionamiento de este sistema son:

- Ayudar a los trabajadores a adquirir las competencias necesarias que demanda el mercado laboral
- Ayudar a las empresas a competir en la economía global a través de una mano de obra preparada y productiva
- Convertirse en un punto de referencia en la estrategia nacional de mejora de las competencias de los trabajadores
- Establecer vínculos con los programas de educación y formación técnico-profesionales que ayuden a desarrollar la formación de la mano de obra del país (INCUAL, 2016, pág. 69).

Para explicar el tercer modelo, describiremos su funcionamiento a través de su aplicación en Alemania, país en el cual toma forma mediante un Sistema Dual. El Sistema Dual consiste en una educación técnica que se distribuye en dos lugares de aprendizaje, las escuelas vocacionales, en las que se enseña la teoría, y las empresas de formación en las cuales se prepara a los individuos en la práctica (Rinfleisch & Maening-Fortmann, 2015) . Este sistema surge en respuesta a la demanda de los sindicatos de trabajadores y el sector empresarial, en respuesta a los cambios sociales y económicos que vive el país, que dan prioridad a la producción de servicios y a las tecnologías de la información; tiene como objetivo lograr aumentar la movilidad de la mano de obra, al igual que insertarlos en el mercado laboral mejorando los índices de empleabilidad.

En este caso la política pública de educación y formación profesional se enfoca en lograr que tanto la educación inicial, como la formación continua brinden a los ciudadanos una estabilidad laboral y un aumento de sus posibilidades de empleo. También se preocupa por incluir a los diferentes grupos etarios para que estos gocen de una educación de calidad enfocada en las competencias laborales, las cuales de esta

manera tienen la capacidad de introducirlos al mercado laboral. A su vez, intenta brindar a la ciudadanía un reconocimiento de sus capacidades adquiridas por medio de una certificación. La actualización continua de conocimientos favorece tanto a los individuos, por la mejora de su desempeño en su puesto de trabajo, como al mercado laboral, por la estabilidad económica que se puede desarrollar con el aumento de la mano de obra cualificada y competente (INCUAL, 2016).

Existen otros modelos de sistemas nacionales de cualificación y formación profesional que no encajan a la perfección con ninguno de los tres modelos explicados anteriormente y que creemos que son relevantes para este estudio. Uno de ellos es el modelo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA desarrollado en Colombia. El SENA es una institución pública adscrita al Ministerio de Trabajo de Colombia, que oferta a todos los ciudadanos colombianos programas de formación gratuitos en ámbitos técnicos y tecnológicos para fomentar el desarrollo económico, tecnológico y social del país y aumentar la productividad y competitividad del mismo. Esta institución a su vez busca alinearse con las metas del gobierno nacional mediante la preparación de la población en conocimientos específicos para suplir la demanda que presenta el mercado laboral, permitiendo su entrada como empleados o subempleados, tanto en áreas rurales como urbanas (SENA, 2019).

La misión del SENA es:

(...)cumplir con la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país (SENA, 2017).

Algunos de los objetivos más importantes de esta institución son, proveer de lineamientos metodológicos que garanticen una formación profesional en competencias laborales de excelencia. Crear espacios de estudio que faciliten el surgimiento de nuevas tecnologías y procesos de formación profesional más completos; también adecuarse a las nuevas demandas del mercado y configuraciones de la formación profesional por

medio de la actualización constata de las nuevas tecnologías, métodos de enseñanza y una eficiencia organizativa (SENA, 2019).

Varias de las funciones más importantes del SENA son:

- Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales éticos, culturales y ecológicos.
- Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.
- Dar capacitación en aspectos socio-empresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.
- Expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional, en los niveles que las disposiciones legales le autoricen (SENA, 2017).

Otro de los modelos que encontramos de importancia es el Chile que funciona a través de la vinculación de tres instituciones, el Ministerio de Educación para la educación reglada, ChileValora y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo-SENCE. ChileValora funciona como institución rectora del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y SENCE es el encargado de la capacitación por competencias laborales. ChileValora surge como respuesta a la demanda del mercado de una mano de obra calificada resiliente a los cambios de la globalización que favorezcan al desarrollo de las competencias en los distintos sectores productivos. Los objetivos de ChileValora son: “Reconocer formalmente las competencias laborales de las personas, independiente de la forma en que hayan sido adquiridos y de si tienen o no un título o grado académico” (ChileValora, 2018) y facilitar el aprendizaje continuo de los ciudadanos brindándoles una valoración de sus conocimientos. Algunas de las funciones de esta institución son:

- Proponer las políticas globales de certificación de competencias laborales.
- Acreditar perfiles ocupacionales y las unidades de competencias laborales que se aplicaran en el sistema

- Validar los criterios y procedimientos de acreditación y acreditar la condición de los Centros de Evaluación y Certificación de Competencia Laborales (CECCL) habilitado para emitir certificados de competencias laborales, mantener un registro público de éstos, y revocar la inscripción en dicho registro cuando corresponda (ChileValora, 2018).

A diferencia de ChileValora, SENCE es la institución encargada de manejar el desarrollo de programas de capacitación y formación laboral, con la finalidad de elevar la calidad de vida y empleabilidad de la ciudadanía chilena. SENCE, a su vez, está encargado de manejar un presupuesto destinado a subsidiar, a empresas y a su personal, los procesos de capacitación para actualizar conocimientos y mejorar los niveles de productividad. Los objetivos que guían el funcionamiento de este sistema plantean expandir el alcance de sus programas para elevar el número de ciudadanos capacitados, aumentar los niveles de excelencia de los programas de capacitación para aumentar las habilidades y conocimientos de la mano de obra, beneficiando la productividad de las empresas. A su vez busca dar prioridad a grupos precarizados para que estos tengan mayor acceso a programas de capacitación.

Varias de las funciones con las que cumple el SENCE, según su página web, incluyen:

- Estimular las acciones y programas de capacitación que desarrollan las empresas a través de la aplicación del incentivo tributario, y administrar programas sociales de capacitación.
- Difundir la información pública relevante para el funcionamiento eficiente de los agentes públicos y privados que actúan en dicho sistema (SENCE, 2019).

En base a los diferentes sistemas que hemos presentado a lo largo de este capítulo, en comparación, es difícil encajar por completo el modelo SETEC con solo uno de los varios sistemas nacionales de cualificación y formación profesional. En el caso de los tres modelos planteados por Leonard Mertens, el que más se asemeja el modelo SETEC es el primero, el cual comparte con países como el Reino Unido. El modelo impulsado por el gobierno, así como en el caso del Reino Unido, en el modelo SETEC es implementado por iniciativa estatal a través de políticas públicas, mas la SETEC actúa solamente como ente regulador, mientras que la institución rectora de este modelo

también desarrolla los programas de capacitación, evaluación y certificación. Mientras que en el modelo del Reino Unido se contempla que la participación de los varios actores sociales en un trabajo conjunto con el gobierno es primordial para la definición de las normas técnicas de las competencias laborales, en el caso del modelo SETEC la participación se limita a representantes de unos pocos sectores productivos del país y la escasa participación de las instituciones privadas y la mano de obra en general. Otra diferencia es que en el sistema del primer modelo, en el caso del Reino Unido, es busca que la existencia del sistema y su funcionamiento sean de conocimiento masivo para poder tener una gran cobertura a nivel nacional, mientras que en el modelo SETEC son reducidos los recursos que se destinan a la difusión del sistema, lo cual limita su alcanza y no genera el cambio organizacional dentro de las empresas e instituciones.

Comparando el modelo SETEC con los otros modelos latinoamericanos que mencionamos anteriormente, como son el modelo SENA y el modelo ChileValora-SENCE, los cuales fueron tomados como referente para su más reciente configuración, existen pocas semejanzas entre ellos. Mientras que en el caso SENA y SENCE el estado se encarga de generar, por medio de estas instituciones, programas de capacitación y formación profesional acoplados a las necesidades productivas de su país respectivamente, la SETEC tan solo actúa como institución que verifica la calidad de las instituciones que brindan los servicios de capacitación que ella misma no tiene potestad de impartir. No podemos olvidar, que tanto SENA y SENCE tienen un presupuesto que les permite ya sea financiar y realizar los programas de capacitación o subsidiarlos, mientras que el presupuesto de la SETEC es tan reducido que solo una pequeña parte de su presupuesto está destinada a concurso para financiar pocos programas de capacitación. A su vez, SENA y ChileValora proporcionan servicios de certificación de los conocimientos con un aval institucional validado en todas las instituciones. Mientras que la SETEC da su aval a las entidades certificadoras, pero no certifica ella misma, lo cual disminuye la importancia que se le da dentro de los sectores públicos y privados. Estas limitaciones en la estructura del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y en las funciones que se le ha otorgado a la SETEC hacen que su alcance sea limitado y por ende que su estabilidad como entidad estatal se vea afectada poniéndola en riesgo de desaparecer.

Capítulo III: Alcances y Limitaciones de la Política Pública de la SETEC.

En el presente capítulo se realizará un análisis de la política pública de la SETEC y a su vez se expone los resultados obtenidos de la recopilación de datos mediante las encuestas realizadas desde noviembre 2018 hasta enero 2019.

3.1. Análisis de la política pública de la SETEC

La gestión de la SETEC y del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, se presenta en el Decreto No.860 donde se plantea la política “pública intersectorial de capacitación, reconocimiento y certificación de cualificaciones de los trabajadores con o sin relación de dependencia, microempresarios, actores de la economía popular y solidaria, grupos de atención prioritaria, servidores públicos y ciudadanía en general” (2016, Pág. 2) la cual es de interés para este estudio. Esta política pública se encontraba alineada con el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, el cual fue planteado durante el gobierno del economista Rafael Correa. El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, y el funcionamiento de su Secretaría se encuentran en concordancia con los siguientes objetivos y políticas públicas:

Objetivo 4: “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.

Política 4.6 -“Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades”. (SENPLADES, 2013, págs. 183,198)

El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales-SNCP conjuntamente con la SETEC pretenden, desde su creación, mejorar la articulación entre la oferta de capacitación, los requerimientos del sector productivo y la necesidad de la población en edad de trabajar respecto al reconocimiento de sus conocimientos, destrezas, aptitudes y habilidades desarrollados en el ámbito laboral.

Objetivo 9: “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”.

Política 9.5 - "Fortalecer los esquemas de formación ocupacional y capacitación articulados a las necesidades del sistema de trabajo y al aumento de la productividad laboral" (SENPLADES, 2013, págs. 273, 284).

Los diferentes procesos del SNCP y la SETEC contribuyen a que los empresarios mantengan condiciones laborales óptimas para sus trabajadores, además de sustentar a la demanda de personal cualificado necesario en los diferentes sectores económicos del Ecuador, con el fin de incrementar la productividad/ competitividad, empleabilidad e inclusión social de las y los ecuatorianos, para de este modo mejorar las condiciones de vida de los hogares.

Objetivo 10: “Impulsar la transformación de la matriz productiva”.

Política 10.5 - "Fortalecer la economía popular y solidaria –EPS-, y las micro, pequeñas y medianas empresas –Mipymes- en la estructura productiva”(SENPLADES, 2013, págs. 291, 302).

La SETEC, tiene como atribución y responsabilidad la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que considera sectores productivos priorizados del país con significancia en competencias, de tal forma que, la capacitación y la certificación que se oferte fortalezca el talento humano ecuatoriano, y por ende la estructura productiva del país.

Con la reforma que se le realiza al Decreto No.860 en el Decreto Ejecutivo No.1435 de 2017, con la posesión de Lenin Moreno como presidente de la República del Ecuador, la SETEC y el SNCP pasan a alinearse a uno de los objetivos del nuevo Plan Nacional Para el Buen Vivir 2017-2021 (Toda una Vida). El único objetivo con el que coincide la política pública de la SETEC y el SNCP es el Objetivo 5 que plantea “Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria” y la política pública 5.3 que dice “Promover la investigación, la formación, la capacitación, el desarrollo y la transparencia tecnológica, la innovación y el emprendimiento, en articulación con las necesidades sociales, para impulsar el cambio de la matriz productiva” (SENPLADES, 2017, págs. 80,83).

3.1.1 Inclusión en la Agenda Pública

• Definición del problema a resolver

En el último decreto de creación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y su Secretaría, realizado en 2016 con reformas en 2017, el ya no existente Ministerio

Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, y el Ministerio de Educación, al que actualmente se adscriben el sistema y su Secretaría; detectaron como problema que la estructura existen del sistema de formación y capacitación profesional, al igual que los procesos de certificación, requerían de una reforma que hiciera del sistema y la Secretaría entidades coherentes que faciliten los procesos capacitación y certificación por competencias laborales de la mano de obra, generando su reconocimiento y permitiendo una actualización constante de sus habilidades y conocimientos.

La hipótesis causal construida por el Ministerio es que el funcionamiento del antiguo Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional y su Secretaría, ve una desarticulación entre la oferta educativa de capacitación y formación laboral, los conocimientos y aptitudes de la población en edad de trabajar y los requerimientos del sector productivo. Por lo cual, el Sistema y su Secretaría no han tenido el impacto esperado de tal manera que ha sido insuficiente la participación de la ciudadanía en los procesos de capacitación y certificación por competencias laborales. A su vez, cuentan con un limitado el interés de entidades privadas y públicas por capacitar y certificar a sus trabajadores. Estos factores evidencian una inadecuada implementación de la política pública, lo que reduce el buen funcionamiento de la Secretaría y el Sistema.

3.1.2 Definición de actores

La construcción de esta política pública se da por medio de *Anticipación Interna*, en la cual el Estado ecuatoriano, como administrador y grupo objetivo ve la necesidad de actuar sobre la existente desarticulación entre la oferta educativa de capacitación y formación laboral, los conocimientos y aptitudes de la población en edad de trabajar y los requerimientos del sector productivo. Esto se debe a que uno de los mayores problemas que refleja el entorno productivo del Ecuador es que sus trabajadores no cuentan con una certificación bajo competencias laborales que demuestre sus habilidades, destrezas y conocimientos, además de no poseer la capacitación requerida que mejore su productividad en el entorno laboral. El beneficiario de esta política pública es, por lo tanto, la población económicamente activa-PEA que según el INEC del Ecuador consisten en 7,9 millones de personas (INEC, 2016) , y como parte de esta población, se prioriza al grupo de personas que están en una situación de empleo inadecuado, que son aquellas que tienen un ingreso mensual menor al salario básico.

Para la creación de esta política pública, el Estado, a su vez se ha visto influenciado por actores externos como la Organización Internacional del Trabajo. Organización que en base estudios realizados plantea que la adecuada articulación entre la oferta de educación, la capacitación profesional, los requerimientos del sector productivo y el reconocimiento de las competencias y capacidades de los individuos, crea un círculo virtuoso de incremento en la productividad, competitividad, empleo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El aumento de la productividad, a su vez, menciona la OIT, trae consigo una reducción de los costos de producción incrementando de este modo la rentabilidad de las inversiones y con ello los beneficios empresariales. También beneficia a la población con el acrecentamiento de sus salarios (SETEC, 2018).

En lo que respecta a los actores internos, la máxima autoridad político-administrativa es la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales-SETEC, la cual posee autonomía administrativa y financiera, para el ejercicio y ejecución de la política pública. Para el cumplimiento de esta política la Secretaría tiene una serie de atribuciones y responsabilidades entre las cuales, como se ha mencionado anteriormente, se encuentra reconocer a los Organismos Evaluadores de la Conformidad-OEC como los encargados de evaluar si un producto, proceso o desempeño de una persona está conforme con una norma o estándar determinado, además de levantar y validar perfiles profesionales, ejecutando varios procesos de certificación a nivel nacional en los diferentes perfiles profesionales en los cuales han sido reconocidos. La SETEC también impulsa el reconocimiento de las capacidades bajo competencias laborales de las y los ciudadanos ecuatorianos mediante la certificación de cualificaciones, con el fin de reconocer formalmente las capacidades de los ciudadanos adquiridas por experiencia o formación, con el fin de mejorar la productividad, empleabilidad y condiciones de vida de las familias ecuatorianas. Los actores privados de esta política pública son OEC, Organismos Evaluadores de la Conformidad reconocidos, y los OCC, Operadores de Capacitación calificados. Los OEC y OCC son entidades públicas o privadas que se encuentran distribuidas alrededor de todo el país, que ejecutan programas de capacitación o certificación avalados por la SETEC.

3.1.3 Características del Problema

-Intensidad del problema: En la construcción del problema de esta política pública se denota la actuación de un solo actor que es la SETEC como entidad rectora del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. Para esta Secretaría tiene un alto grado de importancia que exista una falta de vinculación entre la oferta educativa de capacitación y formación laboral, los conocimientos y aptitudes de la población en edad de trabajar y los requerimientos del sector productivo, al igual que la baja participación de los actores sociales en los programas de capacitación y certificación por competencias laborales. Esto puede limitar el acceso a empleo de los ciudadanos, aumentando el desempleo, reduciendo su salario y calidad de vida.

-Perímetro del problema: La Secretaría plantea que la extensión de los efectos negativos de este problema contempla al espectro total de la población económicamente activa del país sin hacer diferencia de clase, etnia o género. La localización geográfica planteada es global, es decir, abarca la totalidad de provincias del país. Por ello es de gran importancia la reestructuración de la red nacional de servicios prestados por la SETEC.

-Novedad del problema: La novedad del problema es de tipo antiguo porque responde a una cuestión que existe de manera previa, y aun se concibe de relevancia para el Estado. El Estado integrando este problema en la agenda pública facilita que ocurra un cambio evolutivo en la sociedad, actuando en pro de sus intereses particulares para un bien común. De tal manera que es posible observar que la determinación de este problema como un problema público se da como una anticipación a las necesidades y demandas de la colectividad en torno al acceso y participación en programas de capacitación y certificación por competencias laborales. El planteamiento de este problema no tiene una alta mediatización y fue incluido en la agenda pública por anticipación interna lo que favorece que no sea necesaria la movilización de recursos como el mediático.

-Urgencia del problema: La urgencia de este problema se encuentra en interdependencia con otros problemas públicos planeados como relevantes en Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021, relacionados con el desarrollo de las capacidades de la ciudadanía, el reducir las tasas de desempleo y el aumento de la productividad de

las empresas e instituciones mediante el fortalecimiento y actualización de conocimientos de la población.

3.1.4 Proceso de inclusión en la agenda pública

La política pública a tratar en este estudio está anclada en el Decreto Ejecutivo No. 860 mencionado en el capítulo anterior, en el artículo 26 de la Constitución de la República del Ecuador que dice,

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias, y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo (2008, Pág. 27).

Este artículo menciona a la educación como un imperativo de la ciudadanía que debe ser garantizado por el Estado dada su importancia en el desarrollo individual de los ciudadanos; con el fin de aumentar sus habilidades y conocimientos para una mayor adaptabilidad a las demandas laborales, mediante la adquisición de competencias.

Esta política pública también se alinea con el artículo 329 de la misma constitución, que plantea que el Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos...” (Asamblea Constitucional del Ecuador, 2008, Pág. 155). En este artículo se menciona que es un imperativo para el Estado proveer a la ciudadanía de servicios de capacitación, formación y certificación como parte de su derecho a una educación a lo largo de toda su vida, contribuyendo a su desarrollo personal y dentro su puesto de trabajo.

La importancia de la capacitación y formación profesional es una parte fundamental del discurso político gubernamental del ex presidente Rafael Correa sobre la el cambio de la matriz productiva y una mano de obra mejor preparada. En el discurso del Enlace Ciudadano #420 en el segundo año de su segundo periodo, abril 2015, Rafael Correa

informo sobre la puesta en escena del sistema nacional de capacitación que beneficiaría tanto al sector público como privado, afirmó que:

El nuevo sistema consta de un catálogo de cualificaciones que está formado por cinco niveles: el 1 y 2 (No formal), el nivel 3 (bachillerato técnico), el nivel 4 (técnico superior) y el nivel 5 (tecnológico superior)(...) y (...)explicó que instituciones públicas y privadas certificadas capacitarán a los trabajadores y acreditarán las cualificaciones (...), también plantea que (...)la oferta de capacitación para los servidores públicos la ofrecerá el SECAP, el IAEN y otros operadores, que pueden ser universidades...y en la oferta para los trabajadores del sector privado consta el SECAP, los institutos tecnológicos, sindicatos, gremios, cámaras de la producción, entre otros (...) (Telégrafo, 2015).

Por lo estipulado anteriormente en 2016 se concreta por el Decreto Ejecutivo No.860 emitido por el presidente de turno, la creación de un nuevo Sistema de Cualificaciones Profesionales, para poder continuar con la labor que se venía realizando para fomentar las capacitaciones y certificaciones por competencias laborales y elevar los índices de empleabilidad. Vale recalcar que este nuevo sistema pasa por una serie de reformas que le quita potestades y las delega a instituciones de tipo público y privado, por lo cual se reduce su presupuesto y estructura administrativa, en función de actuar únicamente como ente regulador de los procesos de capacitación y certificación.

3.1.5 Recursos Movilizados

La movilización de recursos comunicacionales fue limitada a pesar de la importancia que se le ha dado dentro de la agenda pública a las funciones que cumple la SETEC. Por lo cual el debate sobre esta política pública se ha mantenido de manera interna, accediendo a esta información pocos medios de comunicación como el diario El Telégrafo, El Universo y La Hora. En estos medios de prensa escrita se encontró varios artículos que hacían mención de los diferentes procesos de capacitación y/o certificación llevados a cabo en el país. Otras publicaciones son realizadas desde la misma SETEC, quien a través de sus clips informativos y textos publicados en sus medios digitales da a conocer a la ciudadanía las actividades llevadas a cabo, en qué

consiste su funcionamiento y las perspectivas tanto de los OEC, OCC y usuarios en general del servicio de la Secretaría.

3.1.6 Programación de la Política Pública

-Programa Político Administrativo

-Los objetivos:

El objetivo de la política pública es:

Articular la gestión de la formación y capacitación profesional, adaptándolas a la nueva estructura democrática del Estado, para lograr un sistema coherentemente articulado, solidario, inclusivo y de permanente y continua colaboración interinstitucional (Decreto No.860, 2016, Pág. 1).

En base a esto se busca mejorar las oportunidades laborales de la población mediante programas de capacitación y certificación por competencias laborales de calidad que a su vez potencien el talento humano del país. También se pretende mejorar su creatividad y habilidades favoreciendo a la transformación productiva del país que da mayor importancia al rol que cumple la mano de obra. De tal manera que en la aplicación de sus conocimientos y el manejo innovador de las tecnologías, puedan enfrentarse de mejor manera a los diferentes retos que les presenta la demanda global. Lo cual permite que se reduzca el gasto público en la adquisición de nuevas tecnologías y que este se focalice en tener una población económicamente activa mejor cualificada que brinde un servicio de calidad.

Según este objetivo, también es de gran importancia lograr que se vinculen los diferentes sistemas, en especial el sistema educativo y el sistema productivo, para tener mayor coherencia en los procesos de capacitación, formación y certificación por competencias laborales. Mediante la implementación de esta política pública, estos dos sistemas, se coordinan para trabajar conjuntamente en una formación profesional reconocida y de calificada, que facilita que la ciudadanía acceda a un trabajo digno.

-Elementos Evaluativos

La política pública analizada requiere de varios elementos evaluativos que le permitirán ejecutar y evaluar las acciones del Estado en base a los objetivos planteados y los programas en desarrollo, con el afán de cumplir sus obligaciones. Por tanto el conjunto de decisiones y estrategias adoptadas como proyectos tendrán como fin resolver problemas de orden público y representación social. Por tal motivo en esta política pública se requiere hacer una revisión periódica de la planificación de manera anual del proyecto, para verificar el cumplimiento de objetivos, actividades y metas planteadas. También es necesario tener un registro de participación por parte de la ciudadanía al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales para determinar el número de personas que suman a procesos de capacitación y/o certificación para conocer la cobertura real del proyecto. En base esto se espera un seguimiento de los resultados esperados, a través del análisis de informes.

Se podrá medir el grado de cumplimiento de los objetivos por medio de los informes anuales, los cuales evidencian la ejecución del Sistema y verifican si se cumple con las especificaciones técnicas y administrativas establecidas para asegurar su función. Para poder complementar la evaluación se realizaran encuestas que evidenciaran el grado de satisfacción de los usuarios en cuanto a los servicios que brinda la SETEC y los OECs. Todo esto se realiza para que la población se apropie de los servicios brindados por la Secretaría y su red interinstitucional para un mejoramiento continuo de los procesos de capacitación y certificación.

Para poder alcanzar muchos de los elementos evaluativos expuestos se requiere elaborar un plan de difusión y promoción del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, a través de los medios sociales y tener una preparación de material público. Todo esto con el fin de informar e incentivar a la población, para que hagan uso de los servicios de la Secretaría, OEC y OCC con respecto a la capacitación y certificación. La creación de campañas también sería una forma de promocionar la importancia de formar parte de programas de capacitación y certificación por competencias laborales, en base a una buena edición e impresión de material de difusión para consolidar tanto la imagen de la SETEC como el funcionamiento del sistema ante el público en general.

-Elementos Operativos

La ejecución del Sistema se efectuará mediante la gestión institucional y en base a la definición de los actores, quienes serán los encargados del proceso de la política pública y de la implementación de los componentes planteados en los programas de ejecución. De esta manera se evalúa el funcionamiento de las herramientas e infraestructura del Sistema y su Secretaría, los cuales deben garantizar y fortalecer una adecuada operación, y un buen mantenimiento de la política pública. En base a esto se establece en esta política pública al Estado como administrador, grupo objetivo y beneficiario a la vez, ya que existe una falta de articulación entre los el sistema educativo, el sistema productivo, y los programas de capacitación y certificación por competencias laborales. El Estado como actor principal tiene como objetivo que

(...) la educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos (...) y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género (...) estimulará el sentido crítico... la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear trabajar (...) (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008, Pág. 27-28).

Por tanto la función principal es ejecutar y establecer estrategias de promoción del Sistema y su Secretaría en base a la capacitación y certificación por competencias laborales para lograr que las personas se interesen en participar en proyectos de este estilo que buscan el aprendizaje continuo y la actualización de conocimientos. Es importante tomar en cuenta que en esta política pública se toma a consideración que los elementos operativos que se deben utilizar es la vía regulador por el papel que tiene la SETEC como entidad que norma el Sistema y las instituciones que forman parte de él, como son los OEC y OCC. También se toma la vía de intervención, es decir la provisión directa de bienes y servicios, ya que el Estado es el que genera los ingresos, recursos técnicos, al igual que las acciones y actividades para lograr la difusión de los espacios de capacitación y certificación por competencias laborales. Con el fin de incrementar el interés de las personas y así lograr una mayor participación de la población a este servicio público.

-Elementos Procedimentales

Dentro del proyecto de ejecución de la política pública a tratar, se detalla un análisis integral sobre los servicios administrativos y autoridades que intervienen en el marco de esta política. Este análisis a su vez hace mención de las prestaciones de servicios a realizar por cada entidad, los medios utilizados y los recursos financieros de acuerdo con el campo correspondiente, de manera que se garantice la transparencia del proyecto. Los campos establecidos dentro del proyecto son: Vialidad Técnica, Vialidad Financiera-Fiscal, Vialidad Económica y Vialidad Ambiental y Sostenible.

-Vialidad Técnica

La vialidad técnica del sistema está a cargo de la SETEC. Entre sus competencias se encuentra el diseño del catálogo nacional de cualificaciones, capacitación y certificación de cualificaciones profesionales, el cual provee a la ciudadanía de información. También establece diseños metodológicos para los estudios realizados por la Secretaría sobre el sistema. También se encarga de evaluar a los OCC y OEC, y los servicios que prestan, diseña herramientas que norman los procesos de certificación y capacitación por competencias laborales (SETEC, 2019).

-Vialidad Financiera Fiscal

El ámbito financiero de este proyecto forma parte del Presupuesto General del Estado y está financiado por el Ministerio de Finanzas quien distribuye sus recursos para la ejecución del decreto que consolida el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y su Secretaría. Cuenta con un presupuesto, para 2018, de USD 1.702.009,45. Se hace un cálculo de inversión que contempla los diferentes rubros de gasto que encontramos en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Presupuesto SETEC 2018

Grupo	Detalle	Codificado	Devengado	%
510000	Gastos en personal	1.424.349,46	1.424.349,46	100,00%
530000	Bienes y servicios de consumo	227.477,55	224.525,28	98,70%
570000	Otros gastos corrientes	24.890,48	24.281,02	97,55%
840000	Otros pasivos	10.408,88	10.408,88	100,00%
	Total	\$ 1.687.126,37	\$ 1.683.564,64	99,79%

Fuente: Cédulas presupuestarias Enero-diciembre 2018 (DAF)

Elaboración: Dirección de Planificación

Fuente: (SETEC, Rendición de Cuentas 2018, 2019)

La vialidad financiera fiscal, a su vez, contempla el cálculo de ingreso que tiene el decreto y menciona que todos los costos son asumidos por el Estado.

-Vialidad Económica

Al igual que el aspecto financiero del proyecto, el aspecto económico está a cargo del Ministerio de Finanzas con el presupuesto antes mencionado de USD 1.702.009,45. Este ámbito coincide con el cálculo de inversión y el cálculo del costo de operación y mantenimiento mencionados en la vialidad financiera fiscal, pero a su vez toma en cuenta un nuevo rubro que estipula “realizar la devolución de saldos no ejecutados, mediante la herramienta eSIGEF por el valor de USD 14.882,99” (Rendición de Cuentas 2018, 2019, pág. 21); lo cual hace que el presupuesto se reduzca a USD 1.687.126,37.

-Vialidad Ambiental y Sostenibilidad Social

Dado que este proyecto no genera ningún tipo de impacto ambiental, no contempla la necesidad de un análisis específico en este orden, por ende, no se requiere de la participación de la entidad responsable (Ministerio de Ambiente). En lo que respecta a la sostenibilidad social del proyecto, es la SETEC la encargada de sostener tres ejes, “Derechos para todos durante toda la vida”, “Economía al servicio de la sociedad” y “Más sociedad, mejor Estado” (SETEC, 2019, pág. 13), de manera que se garantice el acceso indiscriminado de toda la población económicamente activa a servicios de capacitación y certificación por competencias laborales.

3.1.7 Dimensiones Analíticas

El programa político administrativo de la política pública está englobado, actualmente, en la Agenda Nacional de Capacitación. La Agenda Nacional de Capacitación “articula y planifica la política pública de capacitación y certificación en un documento transversal” (2018, pág. 13), actúa como una herramienta de planificación, regulación y evaluación de la implementación de los procesos de capacitación, formación y certificación por competencias laborales. A su vez coordina las acciones llevadas a cabo para hacer efectiva la política pública en los diferentes niveles, en los ámbitos privados y públicos. Pretende disminuir la brecha de desempleo y aumentar la productividad del país.

Se alinea con los objetivos nacionales mencionados al inicio de este capítulo, y también a los objetivos del desarrollo sostenible planteados por la ONU, Específicamente:

(...) Garantizar una educación inclusiva, equitativa, y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos (...) y;

(...) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (...) (CEPAL, 2016).

Esta agenda trabaja en dos ámbitos para la coordinación de acciones, primero a nivel nacional y después a nivel provincial e inclusive local. Lo que hace en principio es diseñar las acciones que contemplan la mayoría de la población de manera que estas sean distribuidas desde grupos de mayor interés hasta los de menor, pero que se cubra la totalidad de la población. A su vez se contempla lo local y provincial, por la especificidad con la que se debe manejar el diseño de mallas curriculares de capacitación y por ende de certificación pertinentes a las demandas de la población local.

Por último, los elementos institucionales de este programa le son correspondientes en principio a la SETEC, la cual, solo a través del cumplimiento de objetivos del Plan

Nacional del Buen vivir es capaz de solventar de manera financiera el proyecto. Por lo cual se logra obtener un monto considerable para solventar los gastos de las acciones llevadas a cabo por la Secretaría. Este PPA tiene un contenido mixto dado el alto nivel de descripción de la responsabilidad y acciones a tomar, al igual que el cumplimiento de normas requerido para solventar los mecanismos de transparencia.

3.1.8 Acuerdo Político Administrativo

El triángulo de actores de esta política pública implica a la SETEC y al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales como administradores, a la población nacional y extranjera económicamente activa y a los mismos administradores como grupo objetivo. Por lo tanto la “política pública intersectorial de capacitación, reconocimiento y certificación de cualificaciones de los trabajadores con o sin relación de dependencia, microempresarios, actores de la economía popular y solidaria, grupos de atención prioritaria, servidores públicos y ciudadanía en general.” (Decreto No.860, 2016, Pág. 2) es integrada por varios actores públicos, como lo son: la SETEC y el Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, los cuales están a cargo de la implementación de la política pública en todo el país. Estas instituciones estatales cumplen funciones específicas, las cuales fueron mencionadas en el Capítulo II parte 2.1.

El acuerdo político administrativo de esta política pública es multi-actores ya que está compuesto por varias entidades, como la SETEC, el Comité Interinstitucional, los OCC y OEC. La existencia de varios actores “implica disponer de mecanismos precisos para la negociación y establecimiento de las competencias y los procedimientos necesarios para un gestión coordinada de las actividades múltiples” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008) , en este caso todo esto se estipula ya en el Decreto No. 860 y los Manuales Instructivos de OCC y OEC. Se puede observar que la presencia de varios actores es vertical dado los diversos niveles político-administrativos en el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, siendo la SETEC un ente subordinado al Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, por lo cual la SETEC debe acatar las disposiciones dictaminadas por el mismo.

La SETEC es un ente rector en torno a la implementación de la política pública, volviéndose un actor dominante frente a los OCC y OEC, mas requiere coordinarse con actores privados y públicos para darles seguimiento por medio de las normativas que la Secretaría misma establece. De tal manera que el APA, en este caso, es centralizado tanto en términos verticales, como horizontales, en menores escalas, dado que mantiene un dialogo multilateral con los diferentes actores públicos y privados. El grado de politización de este APA es alto, mientras que los outputs tienen un carácter más burocrático. Además se puede observar que el APA de esta política pública tiene un contexto administrativo homogéneo, puesto que los actores forman parte del mismo servicio, provocando que las interacciones entre ellos sean mucho más fáciles. El grado de apertura del APA es abierto por que mantiene el dialogo entre los diferentes actores que lo conforman, a pesar de que no todos formaron parte de la definición del problema o sus posibles soluciones; este factor provocaría una intensidad media de interacciones entre los actores del APA y quienes construyen su entorno social inmediato, ciudadanía y terceros interesados.

3.1.9 Implementación

-Planes de acción

El plan de acción de esta política pública tiene carácter de implícito pues no todos los actores participan de la construcción del problema, ni de sus posibles soluciones. En este caso, los beneficiarios y sus intereses no fueron tomados en cuenta por parte de la administración, haciendo que sea difícil para los primero ejercer presión hacia la SETEC y el Comité Interinstitucional, a cerca de acciones, ni sobre el tiempo que lleve ejecutar las acciones a tomar. El grado de apertura es abierto, puesto que se cuenta con diferentes espacios o grupos sociales para la formulación del debate político.

Sobre el grado de discriminación presente en esta política pública, este responde a una lógica de tipo regadera. Lo que se pretende por parte de la SETEC llegar a la mayor cantidad de la población económicamente activa, con el objetivo de cubrirla en su totalidad a nivel nacional. No discrimina a ningún sector económico o social, sino más bien busca favorecer su desarrollo y facilitarles herramientas para incluirse en el mercado laboral a través de las competencias; haciendo que el país eleve las tasas de

empleo y ofrezca una mejor respuesta a las demandas del mercado con mano de obra calificada y competente.

A cerca del nivel de claridad en la asignación de recursos, se logra evidenciar una reducción de los presupuestos que se le asigna a la SETEC anualmente, lo cual se visibiliza en las Rendiciones de Cuentas de los últimos 3 años. En 2016, el presupuesto era de USD 1.813.839,22; mientras que en 2017 el presupuesto es de USD 1.784.966.15 y en el 2018 se contó con un presupuesto de USD 1.702.009,45. A su vez es notable que en todos estos años han existido una mala ejecución de los presupuestos donde en el 2016 solo se cumple con el 95,02% del presupuesto, en el 2017 con el 99,41% y en 2018 con el 99,79%.

Tabla 2. Actos de Implementación

Actos de Implementación de la Política Pública		Tipo	Relación a los elementos procedimentales
SETEC	Desarrollar estrategias de promoción sobre las políticas de capacitación y certificación que se están aplicando en el país atrayendo así nuevos actores que participen en la construcción de perfiles laborales, esquemas de certificación y diseños curriculares orientados a las necesidades existentes y a las políticas establecidas.	Medio	Vialidad técnica
	Difundir los beneficios de la certificación de competencias laborales para generar mayores oportunidades de empleo, movilidad y estabilidad laboral y reconocimiento a la educación no formal por experiencia en la ejecución de las diferentes ocupaciones.	Final	Sostenibilidad Social
	Establecer canales de comunicación que permitan la resolución de inquietudes y el asesoramiento a los interesados en acceder a capacitación y certificación.	Medio	Sostenibilidad Social
	Promocionar la importancia de la capacitación como herramienta de mejora y actualización de capacidades y conocimientos dentro de un entorno laboral y social dinámico, en el cual el recurso humano es el factor que permite que las empresas innoven, se reinventen y logren competir en un medio donde la competitividad y la productividad son determinantes.	Final	Vialidad técnica
	Optimizar y fortalecer canales de comunicación como plataformas de comunicación virtual que incluyan la información de todos los OCC, OEC y capacitadores independientes, así como los beneficios del SNCP, estrategias para vincular a los grupos de atención prioritaria, información en línea y estudios de impacto en el mejoramiento de la calidad y de productividad de las empresas que cuentan con personal certificado y/o capacitado.	Medio	Vialidad técnica
	Estructurar el marco nacional de cualificaciones que permita integrar todos los sistemas de educación y formación, estableciendo la estructura de niveles y descriptores para que los trabajadores puedan establecer sus rutas laborales y de aprendizaje y los empleadores identificar la relación entre los niveles de cualificación y los conocimientos, capacidades y aptitudes de una persona al momento de contratar personal.	Medio	Vialidad técnica
	Promover la oferta de capacitación especializada para necesidades específicas de sectores que requieren la generación de nuevas competencias para el desarrollo de sus actividades.	Final	Vialidad técnica
	Establecer procesos de certificación de competencias laborales sobre la base de perfiles ocupacionales representativos que generen esquemas de certificación e instrumentos de evaluación efectivos.	Final	Vialidad técnica

Calificar a las empresas representativas como operadores de capacitación promoviendo la generación de encadenamientos productivos.	Final	Vialidad técnica
Crear el Observatorio de Cualificaciones Profesionales encargado de coordinar la elaboración de estudios sectoriales y de impacto de las políticas públicas implementadas en materia de capacitación y certificación.	Final	Vialidad técnica
Proponer políticas o programas basados en evidencia, relacionados a la capacitación y certificación, para fomentar la empleabilidad de grupos de atención prioritaria o de otras personas mediante la aplicación de políticas públicas e incentivos como la participación en el sistema de compras públicas.	Medio	Vialidad técnica
Generar estudios de impacto de la capacitación a través de indicadores de medición del retorno de la inversión en capacitación o en la contratación de personas certificadas.	Medio	Vialidad técnica
Ampliar la cobertura geográfica de servicios de capacitación y certificación mediante convenios con universidades, institutos técnicos y tecnológicos y otras entidades que tengan presencia en una o varias provincias.	Final	Vialidad técnica
Generar perfiles de capacitación por competencias para emprendimiento e innovación que en su diseño curricular considere metodologías de emprendimiento e innovación, diseño de ideas de negocios, estrategias de éxito del modelo de negocios, análisis del mercado y de los clientes, análisis de la propuesta de valor, evaluación financiera de proyectos, análisis del producto o servicio, gestión del proceso de innovación, expansión y/o internacionalización del emprendimiento, mercadeo y ventas, marketing en línea, requisitos y regulaciones legales, análisis de la competencia, asociatividad, acceso a financiamiento, canales de comercialización, entre otros, vinculando en el diseño a los entes rectores, expertos en emprendimiento e innovación, sector productivo, incubadoras y aceleradoras de empresas y representantes de la EPS y tomando en cuenta las necesidades y patrones culturales de los diferentes territorios.	Medio	Vialidad técnica
Evaluar –en forma periódica- el impacto de los contenidos desarrollados para mejorarlos -de manera continua- dentro de la realidad cultural, productiva y socio económica de cada territorio.	Medio	Vialidad técnica
Promover la calificación de capacitadores independientes, operadores de capacitación, universidades e institutos técnicos tecnológicos públicos y privados, para que proporcionen servicios de capacitación por competencias laborales y formación continua en emprendimiento e innovación, basados en perfiles y diseños curriculares adecuados que busquen generar las competencias y los conocimientos al emprendedor para que su emprendimiento sea rentable y sostenido en el tiempo, dando énfasis en la calificación de capacitadores en provincias y en cantones con poca oferta de capacitación.	Final	Vialidad técnica

Acreditar al Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional como Operador de Capacitación Calificado, en materia de emprendimiento e innovación.	Final	Vialidad técnica
Promover la calificación de operadores de capacitación con cobertura bajo competencias laborales en zonas rurales, con el fin de mejorar las capacidades productivas en estas áreas de la población.	Final	Vialidad técnica
Articular con los OEC y los OCC, la oferta de certificación y capacitación, con el objetivo de que se garantice la cobertura de las necesidades productivas en cada una de las zonas definidas por SENPLADES.	Final	Vialidad técnica
Promover la certificación bajo competencias laborales, para disminuir los costos de búsqueda de mano de obra calificada e incrementar el número de trabajadores cualificados para mejorar la productividad de las empresas; accionar que viene a enriquecer las oportunidades de los trabajadores en el mercado laboral.	Final	Vialidad técnica
Desarrollar procesos de capacitación bajo competencias laborales y de formación continua en micro, pequeñas y medianas empresas, para que puedan renovar sus procesos productivos, reducir costos y volverse más competitivas en los mercados locales y externos, a partir de la dotación de mayor valor agregado en los productos y servicios ofrecidos.	Final	Vialidad técnica
Facilitar financiamiento mediante el sistema financiero público, privado y de la EPS para desarrollar cursos o programas de capacitación continua por competencias laborales que incrementen la productividad laboral en empresas y organizaciones.	Medio	Vialidad fiscal-financiera

Tabla 3. Evaluación

Evaluación de la Política Pública				
	Características	Estado	Meta	Resultados
Indicadores	Número de esquemas de certificación desarrollados o validados	115	50	130%
	Número de perfiles publicados en el Catálogo de Cualificaciones	101	100	Hasta 2018 el catálogo suma 831 perfiles
	Número de Organismos Evaluadores de la Conformidad - OEC reconocidos	98	60	En el 2018 existen 197 OEC vigentes en 21 provincias
	Número de Operadores de Capacitación Calificados por la SETEC	153	150	Para 2018 existen 267 Operadores de Capacitación-OC vigentes en 18 provincias
	Porcentaje de elaboración de la Agenda Nacional de Capacitación	100%	100%	Aprobación de la Agenda Nacional de Capacitación y realización de su difusión
	Número de servicios publicados en la carta de servicios institucional aprobada por el MDT	1,57	2	El MDT valida 1,57 de 2 servicios presentados antes este Ministerio
	Número de procesos sustantivos, mejorados y controlados estadísticamente	1,5	2	El MDT califica a los procesos presentados con un 75% debido a que estos no fueron mejorados o controlados
	Porcentaje de servicios en operación incluidos en la herramienta Gobierno por	1	1	Calificación de 100% por el MDT

	Resultados			
	Porcentaje de inclusión de personas con discapacidades	0,0667	0,04	166,75% de cumplimiento
	Número de servidores públicos capacitados de acuerdo al plan de formación y capacitación institucional	14	31	45,16% de ejecución del plan anual de capacitación 2018
	Porcentaje de ejecución presupuestaria	99,79%	1%	El gasto corriente devengado presentado corresponde a \$1.683.564,64
Costo	Financiamiento del proyecto	En proceso	\$ 1.702.009,45	\$ 1.687.126,37
Retorno	Presupuesto programado a devengar del periodo 2018	Finalizado	\$ 1.687.126,37	\$ 1.683.564,64

Fuente: (SETEC, Rendición de Cuentas 2018, 2019, págs. 14-19)

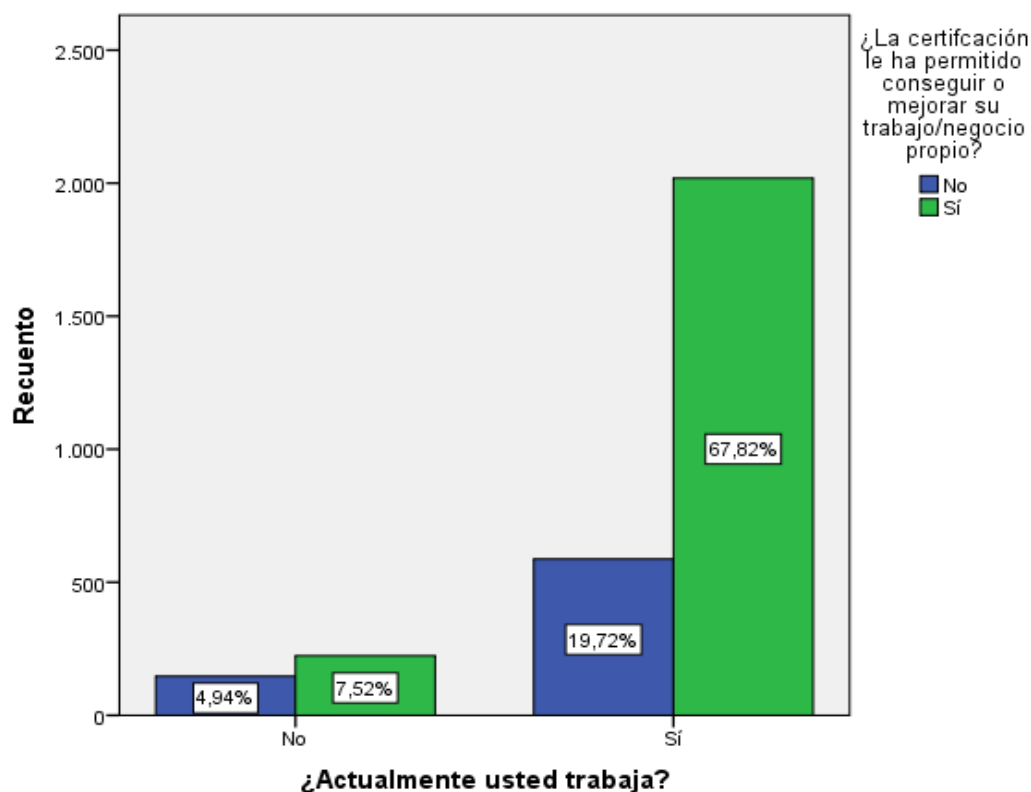
3.2. Análisis de resultados de la información recopilada

En base a los datos recopilados mediante la aplicación de la Encuesta de Incidencia y la Encuesta de Control diseñadas por la SETEC podemos encontrar los siguientes resultados respecto a cómo los usuarios, certificados como competentes al igual que los usuarios no competentes, creen que ha influenciado la adquisición de estos reconocimientos en su rendimiento laboral, en sus relaciones sociales y laborales, y su desempeño en su puesto de trabajo.

3.2.1 Usuarios Competentes

Existen diferentes aspectos en los cuales los usuarios competentes de la SETEC tienen una percepción positiva respecto a la certificación y a los programas de formación previos a la misma, independientemente de si estos se encuentran trabajando. Uno de ellos es sí es que la certificación les ha permitido conseguir o mejorar su trabajo/negocio propio, es decir si responde de una mejor manera a las necesidades de las empresas o de las instituciones a las cuales pertenezcan.

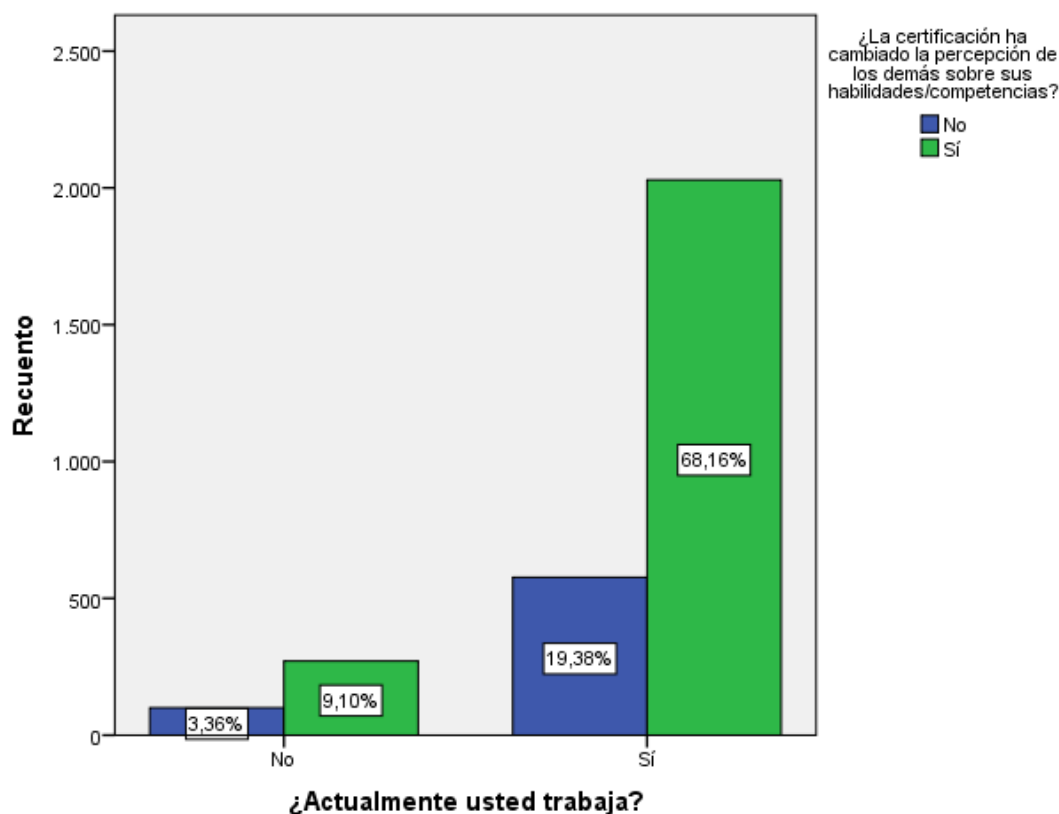
Figura 2. La certificación como mecanismo de mejorar el trabajo/negocio propio



Según el gráfico anterior, los usuarios competentes de la SETEC, independientemente de si estos están actualmente trabajando, opinan que la certificación les ha permitido conseguir o mejorar su trabajo/negocio propio, elevando su competitividad y su rendimiento en el puesto de trabajo mejorando la productividad de la institución o empresa de la que forman parte. De aquellos usuarios que se encuentran trabajando al momento de la aplicación de la encuesta el 67,82% responde que sí a la pregunta, mientras que tan solo un 19,72% responde que no. En el caso de aquellos usuarios que no se encuentran trabajando el 7,52% responde que sí, mientras que el 4,94% responde que no.

En lo que respecta a otros aspectos bajo los cuales los usuarios competentes de la SETEC tienen una perspectiva positiva con respecto a la certificación, es sobre cómo esta cambia el punto de vista bajo la cual las personas en su entorno perciben sus habilidades/competencias. Debido a que una de las estrategias de la política pública de interés para este estudio, es elevar las habilidades de los usuarios, al igual que promover su actualización continua.

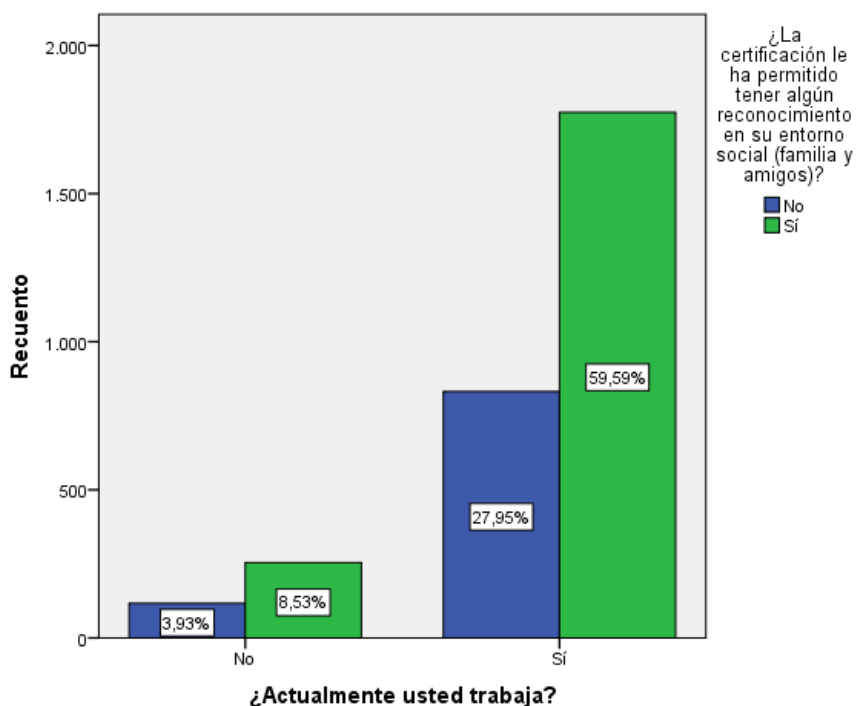
Figura 3. La certificación y su influencia en la percepción de las habilidades/competencias



En el gráfico presentado anteriormente podemos observar que un 68,16% de los usuarios de la SETEC que se encuentra actualmente trabajando responde que la certificación si ha cambiado la percepción de los demás con respecto a sus habilidades/competencias, es decir que han fortalecido sus conocimientos mejorando su desempeño en respuesta a las nuevas demandas del mercado y al giro institucional que esta proceso. Así mismo aquellos usuarios competentes que no se encuentran trabajando dan una respuesta positiva en un 9,10% a esta pregunta, versus un 3,36% que responde que no. Tan solo 19,38% de los usuarios de la Secretaría que se encuentra trabajando cree que la certificación no ha cambiado la percepción de los demás sobre sus habilidades/competencias.

Otro aspecto importante sobre el cual los usuarios competentes de la SETEC responden de manera positiva es sobre si estos han recibidos algún tipo de reconocimiento por parte de su entorno social, es decir, sus amigos y familiares, al haber obtenido la certificación por competencias laborales. El reconocimiento a su esfuerzo por prepararse tiene una ventaja competitiva la cual refuerza la autoestima de las personas, lo cual permite que se encuentren más conformes con el trabajo que realizan en las tareas asignas en sus puestos de trabajo.

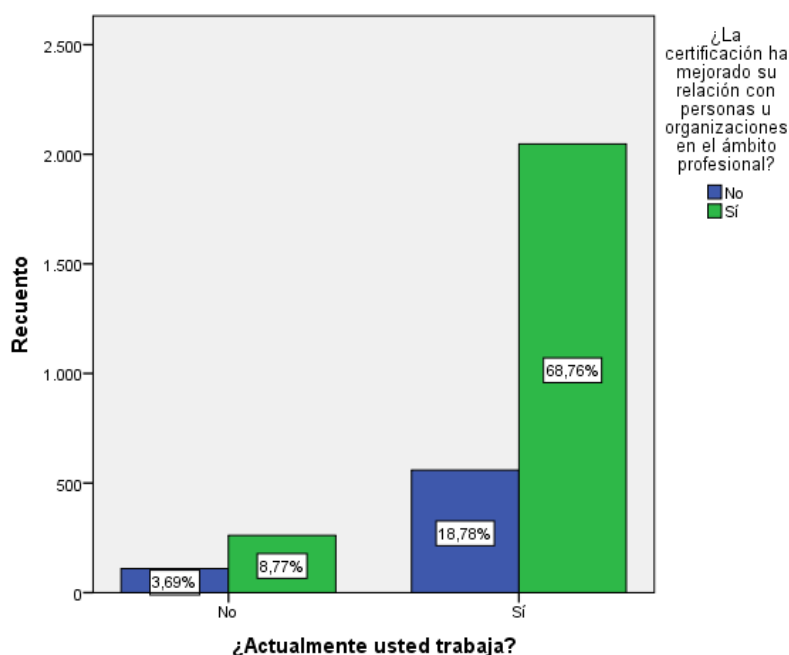
Figura 4. La certificación como mecanismo de reconocimiento en el entorno familiar



Como podemos observar en el gráfico anterior, de las personas competentes que se encuentran actualmente trabajando, el 59,59% ha obtenido algún tipo de reconocimiento por parte de su familia y/o amigos gracias a la certificación, este reconocimiento incentiva a que los usuarios continúen llevando a cabo procesos de capacitación y certificación. A su vez incentiva a que las personas que se encuentran en su entorno social se vean motivadas para formar parte de procesos de capacitación y certificación por competencias laborales. Mientras que sólo un 27,95% de aquellas personas certificadas que se encuentran trabajando no ha recibido ningún tipo de reconocimiento por parte de su entorno social. En el caso de aquellas personas certificadas que no se encuentran trabajando, la mayoría, que se encuentra representada por el 8,53%, responde que su entorno social si le otorgado cierto tipo de reconocimiento, mientras que solo el 3,93% dice que no.

Los usuarios competentes de la SETEC tienen, a su vez, una percepción positiva respecto a si la certificación les ha permitido mejorar sus relaciones sociales con personas u organizaciones dentro del ámbito profesional, es decir, desenvolverse con mayor facilidad dentro del campo laboral. Esta decisión autónoma respecto al desarrollo de sus capacidades es reconocida por las instituciones y empresas gracias al impacto que tienen en su rendimiento laboral. Lo cual mejora su estabilidad y movilidad laboral.

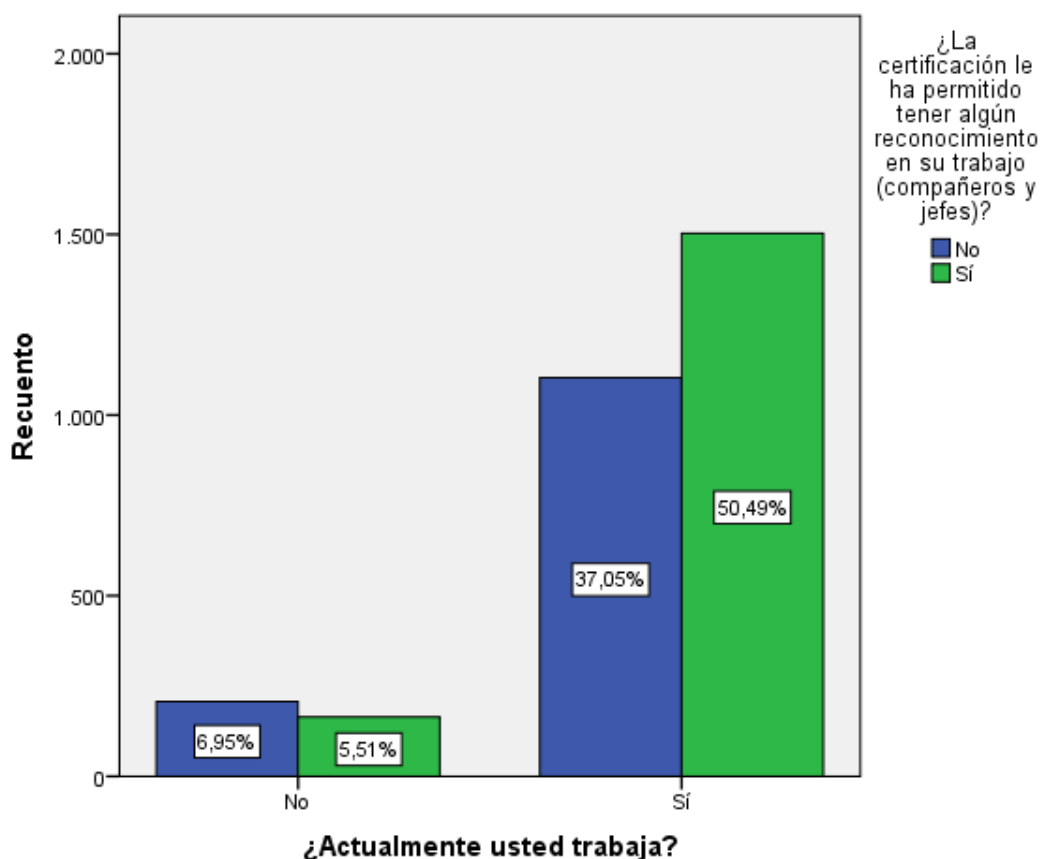
Figura 5. La certificación como práctica que mejora las relaciones profesionales



De los usuarios competentes que se encuentran trabajando un 68,76% responde que la certificación si les ha permitido mejorar su relación con personas u organizaciones en el ámbito profesional, por sobre un 18,78% que contestó que no a la pregunta, ya que las competencias laborales los vuelve más resilientes y adaptables a las estructuras organizativas de los diferentes espacios laborales en los que se quieren incluir. En el caso de los usuarios competentes que no se encuentran trabajando un 8,77% responde también de manera positiva a la pregunta y solo el 3,69% piensa lo contrario.

En lo que respecta a la percepción que tienen los usuarios competentes de la SETEC sobre si la certificación les ha permitido obtener algún tipo de reconocimiento en su trabajo, por parte de sus compañeros y jefes, sí existe una diferencia de perspectiva entre aquellos que se encuentran trabajando y aquellos que no, más en la sumatoria global el resultado sigue siendo positivo. El reconocimiento que reciben los usuarios por parte de sus compañeros de trabajo y/o jefes es gracias a su autonomía laboral, la cual adquieren al encontrarse en mayor capacidad de responder a las responsabilidades que les otorgan sus superiores.

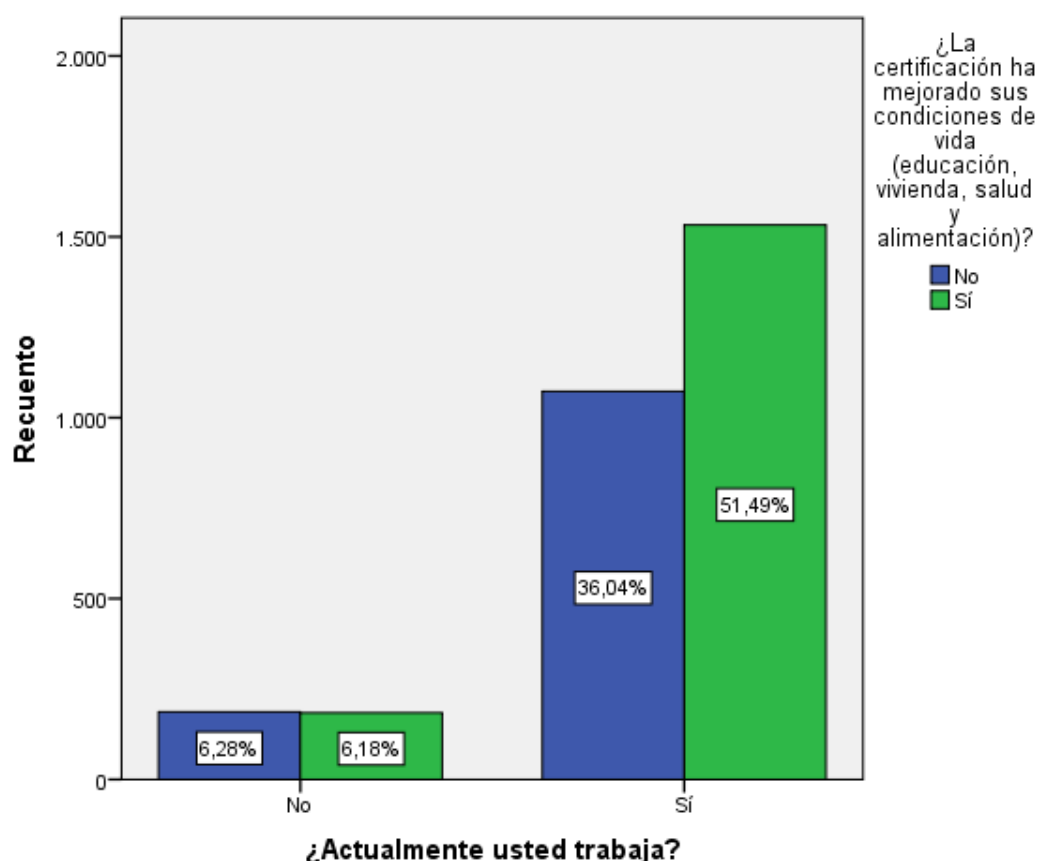
Figura 6. La certificación y el reconocimiento laboral



Los usuarios competentes de la Secretaría, que al momento de realizar la encuesta se encuentran trabajando, responden de manera afirmativa en un 50,49% a la pregunta que plantea si la certificación les ha permitido obtener algún tipo de reconocimiento en su trabajo (compañeros y jefes), por sobre un 37,05% que responde que no obtenido ningún tipo de reconocimiento. En el caso de los usuarios competentes que no se encuentran trabajando, en cambio, vemos que en su mayoría, que consiste en un 6,95% del total responde de manera negativa a la pregunta versus un 5,51% que responde que sí a la pregunta. A pesar de esta diferencia que se puede observar entre la perspectiva que tienen aquellos que se encuentran trabajando y aquellos que no, el total global de la pregunta sigue demostrando un impacto positivo de la certificación en un 56% por sobre la perspectiva negativa que se ve representada por un 44%. El no encontrar una brecha extensa entre ambos porcentajes nos da a entender las limitaciones que genera la falta de iniciativa por parte de las empresas e instituciones. Las cuales al no impulsar a sus trabajadores a formarse de procesos de capacitación y certificación para poseer de una mano de obra mejor calificada reducen el posible crecimiento que la formación por competencias laborales les puede proporcionar.

Uno de los aspectos sobre los cuales la SETEC ha querido determinar la perspectiva que tienen los usuarios competentes, es acerca de si la certificación ha mejorado sus condiciones de vida en términos de educación, vivienda, salud y alimentación. Los usuarios competentes en su mayoría responden de manera positiva a la pregunta, específicamente aquellos que se encuentran trabajando. A pesar de que no se considera que la capacitación y certificación por competencias laborales sea un factor determinante para la mejora de la calidad de vida, si es una estrategia estatal que puede incidir en su desarrollo holístico de los individuos, y reducir los índices de desempleo.

Figura 7. Certificación y condiciones de vida



Como podemos observar en el gráfico anterior los usuarios competentes de la Secretaría que se encuentran trabajando responden que si en un 51,49% a la pregunta sobre si la certificación ha mejorado sus condiciones de vida, versus un 36,04% que menciona que no ha sido así. En el caso de los usuarios competentes que no se encuentran trabajando en su mayoría, representada por un 6,28% del total de usuarios competentes, responde que no a la pregunta versus aquellos que responden que sí que corresponden al 6,18% restante. Evidentemente las capacitaciones y certificaciones no generan cambios significativos en la calidad de vida, pero si se percibe que tienen un mínimo impacto en aquellos usuarios que responden positivamente a la pregunta planteada.

Dentro de los aspectos de percepción también se tomó en cuenta cómo la certificación incide en los emprendimientos de los usuarios. La diversidad de conocimientos en los cuales se puede preparar la población, aumenta la confianza en sus capacidades y los incentiva a ponerlas en práctica en espacios de desarrollo personal o de emprendimientos. También posibilita que sin discriminación de género, etnia o posición económica los usuarios puedan posicionarse como trabajadores independientes. Se les

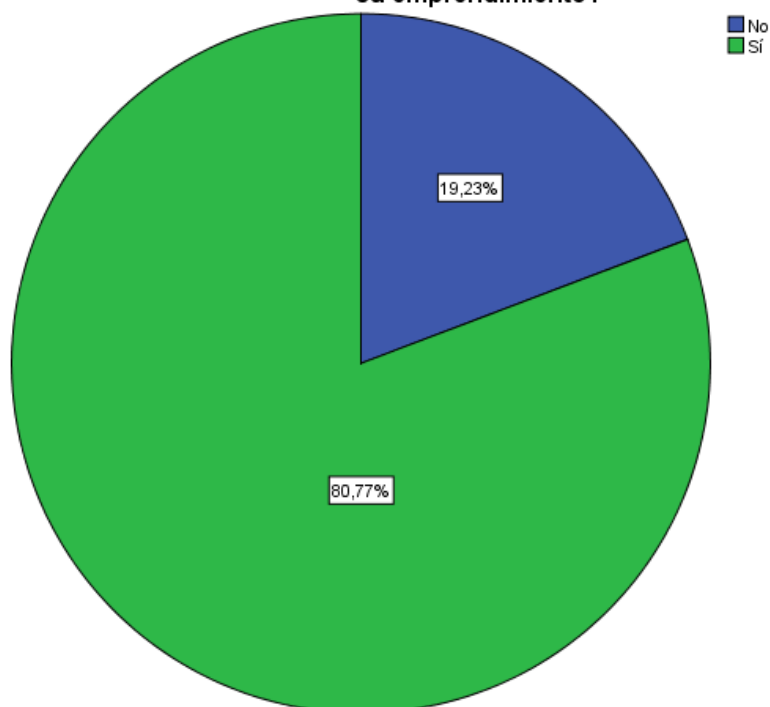
preguntó a los usuarios competentes de la SETEC si habían realizado algún tipo de emprendimiento en los últimos 3 años a la cual un 73,8% respondió que no y un 26,2% dijo que sí (Tabla 2). A este 26,2% que corresponde a 780 usuarios se les consultó si la certificación les ayudó a impulsar o mejorar su emprendimiento a lo cual los usuarios en su mayoría respondieron que sí.

Tabla 4. Cantidad de emprendimientos en últimos 3 años

¿Ha realizado algún tipo de emprendimiento en los últimos 3 años?					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	2197	73,8	73,8	73,8
	Sí	780	26,2	26,2	100,0
	Total	2977	100,0	100,0	

Figura 8. Certificación y emprendimiento

¿La certificación bajo competencias laborales le ayudó para impulsar o mejorar su emprendimiento?



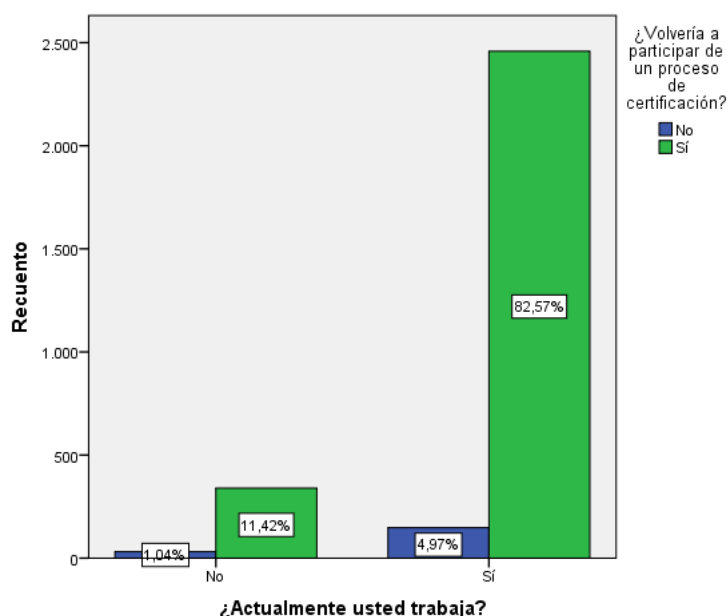
En base al gráfico anterior podemos observar que de los 780 usuarios competentes de la Setec que han realizado un emprendimiento en los últimos tres años el 80,77% de ellos considera que la certificación bajo competencias laborales les ayudó a impulsar o mejorar sus emprendimientos, versus un 19,23% que considera que no ha sido así.

3.2.2 Usuarios competentes y no competentes

Un resultado en común, entre los usuarios competentes y no competentes de la Secretaría, que se encontró dentro de la información recolectada es que ambos grupos de personas, en su mayoría, dicen que sí volverían a participar en un proceso de certificación competencias laborales. Esto se debe a cómo las competencias laborales potencian el talento humano y por ende los procesos productivos, los cuales se acoplan a los objetivos estatales para el desarrollo, al igual que a los cambios que sufre la economía a nivel global. Se puede observar en los siguientes gráficos un porcentaje alto de las personas certificadas que deciden volver a participar en estos procesos de capacitación y certificación por competencias laborales, ya que su rendimiento frente a las nuevas tecnologías y la alta exigencia del mercado, y que este reconocimiento los vuelve más aptos para competir provincial, nacional y regional en el mercado.

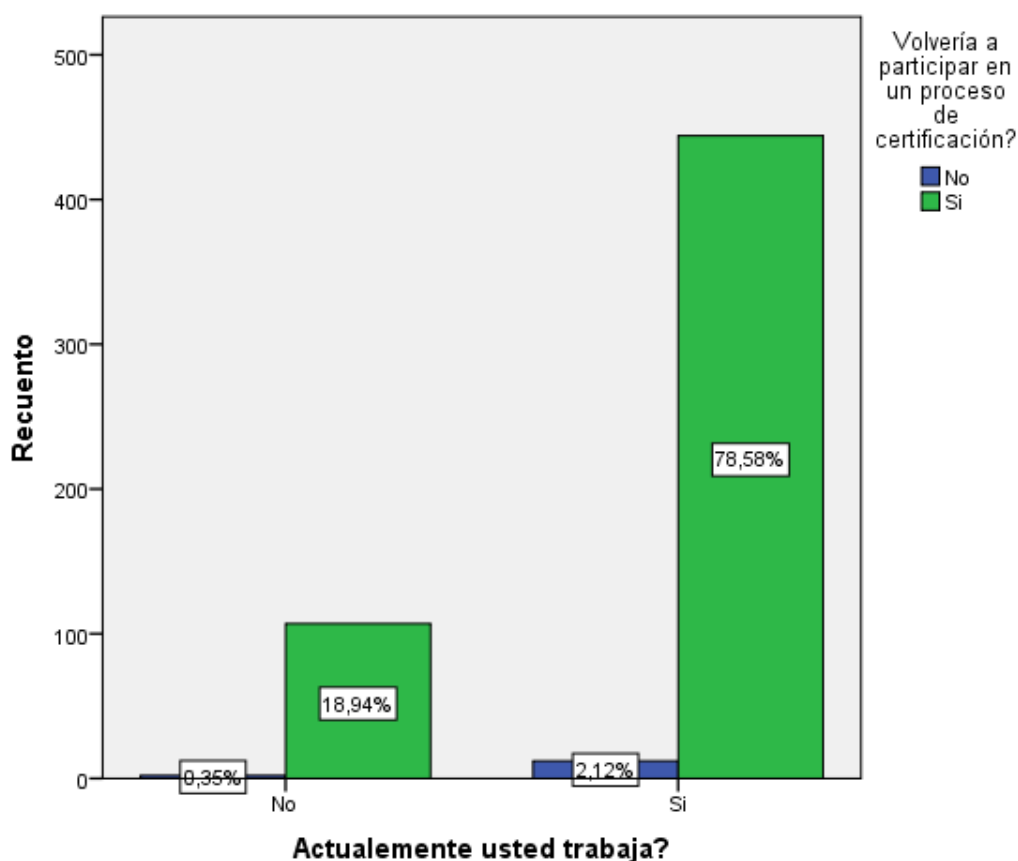
Como podemos ver en el gráfico a continuación, los usuarios competentes de la SETEC, independiente de si estos se encuentran trabajando o no, afirman en una alta mayoría que volverían a participar en un proceso de certificación. Del total de encuestados aquellos que se encuentran trabajando responden afirmativamente en un 82,57% versus un 4,97% que dice que no. A su vez de aquellos usuarios competentes del total que no se encuentran trabajando el 11,42% responde que sí volvería a participar en un proceso de certificación y tan solo un 1,04% dice que no lo volverá a hacer.

Figura 9. Procesos de Certificación Usuarios Competentes



Así como en el gráfico anterior en el cual podemos observar la respuesta positiva de los usuarios competentes de la SETEC respecto a volver a realizar un proceso de certificación, en el gráfico que se encuentra a continuación podemos ver la respuesta positiva a la misma pregunta por parte de los usuarios no competentes de la Secretaría.

Figura 10. Proceso de Certificación Usuarios No Competentes

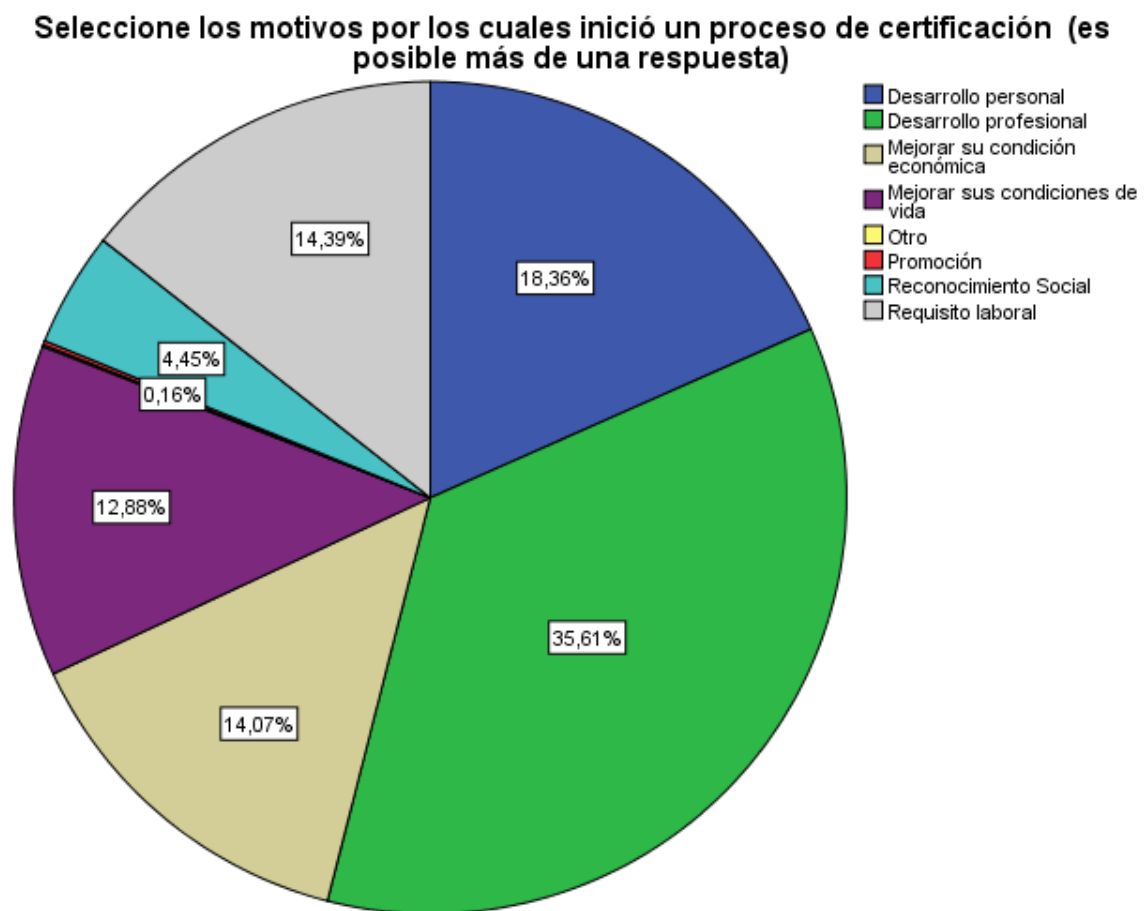


Los usuarios no competentes de la SETEC, independientemente de si estos se encuentran trabajando o no, responden de manera positiva a la pregunta respecto a si volverían a participar en un proceso de certificación. Del total de los encuestados que se encuentran trabajando el 78,58% responde que sí participará nuevamente en un proceso de certificación, mientras que solo el 2,12% responde que no. A su vez, aquellos usuarios no competentes que no se encuentran trabajando dicen que en un 18,94% que si volverían a participar en un proceso de certificación y tan solo un 0,35% responde lo contrario.

3.2.3 No competentes

A los usuarios no competentes de la SETEC se les hicieron preguntas de percepción que contemplan el por qué inician procesos de certificación, si los completan o no y por qué, entre otras cosas. Para determinar mediante los datos si el no tener la certificación les ha influido o no.

Figura 11. Motivos de Participación en Procesos de Certificación

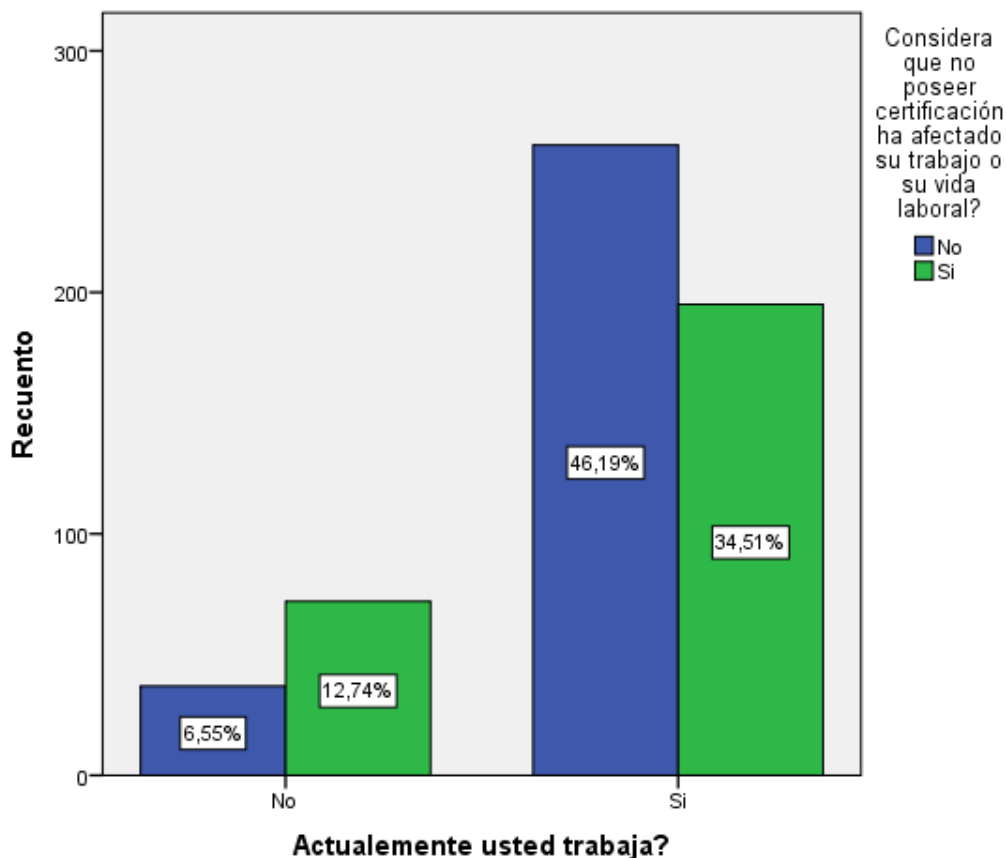


Uno de los principales aspectos sobre el cual se les pregunta a los usuarios no competentes es la razón o razones por las cuales iniciaron un proceso de certificación. Como podemos ver en el gráfico anterior en primer lugar, con un 35,61%, los usuarios no competentes inician un proceso de certificación porque ven a este tipo de reconocimiento como una forma de fomentar su desarrollo profesional. En segundo lugar encontramos como razón para iniciar un proceso de certificación que los usuarios no competentes en un 18,36% perciben a la certificación como un mecanismo que fomenta el desarrollo personal. En base a estos dos primeros porcentajes, es notoria la autonomía de los trabajadores, quienes por incentivo propio deciden mejorar sus

conocimientos y habilidades para favorecer a su desempeño laboral, lo cual beneficia a las instituciones o empresas a las que pertenecen y a ellos mismos quienes tienen mayor potestad en las negociaciones salariales y mejorar sus puestos laborales. Las razones para iniciar un proceso de certificación que se encuentran en tercer y cuarto lugar son en un 14,39% que la certificación es un requisito laboral y en un 14,07% que los usuarios ven a este proceso como una forma de mejorar su condición económica.

Otro de los aspectos sobre el cual se les cuestionó a los usuarios no competentes fue si ellos consideran que el no poseer la certificación ha afectado su trabajo o vida laboral. Con el objetivo de tener una idea más clara sobre esta pregunta se hizo un cruce con la pregunta sobre si actualmente ellos se encuentran trabajando o no, para tener un conocimiento contrastado con su situación laboral.

Figura 12. Influencia de la certificación en la vida laboral

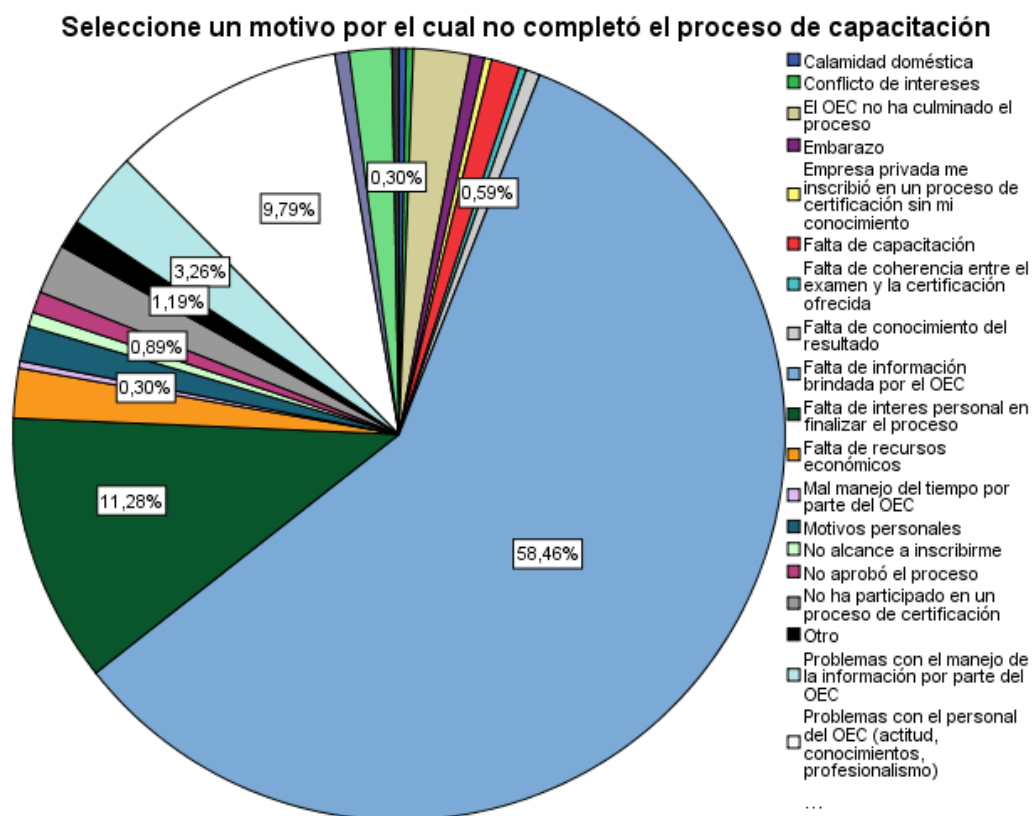


En el gráfico anterior podemos observar que la mayoría de los encuestados representada por un 52,74%, independientemente de si se encuentran trabajando o no, considera que no tener una certificación no ha afectado su trabajo o vida laboral, mientras que un

47.25% de los usuarios no competentes creen lo contrario. En lo que respecta a la percepción de los usuarios no competentes de la Secretaría que se encuentran trabajando un 46,19% cree que el no tener una certificación no ha tenido ningún efecto en su trabajo o vida laboral, mientras que un 34,51% de estos usuarios responde que sí. En el caso de los usuarios no competentes que no se encuentran trabajando un 12,74% responde que el no tener una certificación si ha afectado su trabajo o vida laboral, por otro lado un 6,55% afirma que su no les ha afectado la falta de una certificación. Con los resultados obtenidos es necesario aclarar que el poseer un trabajo es un factor influyente a la hora de contemplar a los procesos de certificación por competencias laborales como un imperativo para obtener un puesto laboral. Es claro que aquellos usuarios que no se encuentran con un trabajo fijo ven como una necesidad el poseer un reconocimiento de sus conocimientos, capacidades y habilidades para ser valorados en el mercado laboral.

El último aspecto de percepción sobre el cual se les cuestionó a los usuarios no competentes de la Secretaría es acerca del motivo por el cual no completaron el proceso de capacitación y por ende no obtuvieron una certificación. En este aspecto nos encontramos con una diversidad de motivos que dan los usuarios para no dar fin a este proceso, mas es claro que hay 3 razones específicas que sobresalen.

Figura 13. Procesos de capacitación suspendidos



Como evidencia el gráfico anterior existen tres motivos que sobresalen por los cuales los usuarios no competentes no completaron el proceso de capacitación. El motivo que se encuentra en primer lugar, con un 58,46%, es la falta de información brindada por el OEC, esto se debe a que no existe una alta difusión de los procesos de capacitación y porque no se le otorga suficiente relevancia al aval estatal que da la SETEC sobre las certificaciones. También ocurre por la falta de coherencia que existe entre los programas de capacitación y las certificaciones que oferta el mercado. En segundo lugar está la falta de interés personal por finalizar el proceso representada por un 11,28% y en tercer lugar encontramos como motivo, con un 9,79%, que los usuarios tuvieron problemas con el personal del OEC (actitud, conocimientos, profesionalismo).

3.2.4 Resultados por indicadores:

- “El 86,9% de personas encuestadas actualmente se encuentran empleadas y el 13,1% se encuentran en situación de desempleo” (2019, pág. 32).
- Las personas certificadas aumentan sus probabilidades de encontrar o tener empleo a través del tiempo frente a las no certificadas (DACE, 2019).

- “De las personas empleadas el 53,4% trabajan más de 40 horas a la semana, y perciben un ingreso promedio entre 300 y 400 dólares mensuales” (2019, pág. 32).
- En promedio, las personas certificadas generan entre 100 y 110 dólares más al mes que las no certificadas (2019, pág. 39).

Conclusiones

A lo largo del presente estudio se ha podido observar una serie de alcances y limitaciones que ha tenido la política pública de la SETEC durante su ejecución en el periodo 2016-2018. Ha sido posible visibilizar estos alcances y limitaciones por medio de las reflexiones teóricas de la teoría del desarrollo en la era de la globalización neoliberal y la teoría de las competencias laborales. La teoría del desarrollo en la era de la globalización neoliberal permite visibilizar como al Ecuador se lo puede encasillar en un tipo de Estado intermedio. Dado que su burocracia actúa según su conveniencia, es decir en dependencia a su alineación con los intereses públicos o privados, colectivos o individuales. Esto permite a su vez determinar cómo esto afecta la estructura de instituciones estatales como la SETEC, en la cual, mediante observación participante, se pudo percibir cómo se dejan de lado los concursos de mérito para quienes desempeñan cargos de dirección, y en su lugar aquellos que entran a ocupar dichos cargos lo hacen por tráfico de influencias.

Esta teoría también nos facilita observar cómo los cambios institucionales influenciados por las demandas de la globalización afectan a países como Ecuador, quien se ha visto en la necesidad de adaptar políticas públicas ya existentes para cumplir con los intereses del mercado internacional. Un claro ejemplo de esto es la política pública de capacitación y certificación por competencias laborales, implementada por la SETEC, la cual se puede comprender mediante la explicación que nos ofrece la teoría de las competencias laborales. La teoría de las competencias laborales plantea cómo nacen dichas competencias en el marco de la globalización y el desarrollo, su estructura y su modo de implementación mediante políticas públicas que crean sistemas nacionales de cualificaciones y formación profesional. La explicación teórica de las competencias laborales, a su vez nos permite evidenciar cómo la SETEC construye sus objetivos para flexibilizar el empleo, al igual que diversificarlo mediante las capacitaciones y certificaciones, y si esta Secretaría ha logrado alcanzar dichos objetivos y cumplir con las demandas del mercado laboral. En este análisis se evidencia que son reducidos los alcances de la política pública debido a que las funciones del ente ejecutor, SETEC, solamente son de control, y tiene esta una mínima participación en la ejecución de proyectos de capacitación y certificación. Esto se debe a que se ha otorgado la potestad de capacitar y certificar a otras instituciones públicas y privadas, a las que la Secretaría

tan solo les da su aval de excelencia. Este aval actúa como una validación estatal que los ayuda a tener una ventaja competitiva en el mercado laboral. Uno de los beneficios reales que existen, del servicio que provee esta Secretaría es la inclusión de toda la población económicamente activa, sin discriminarlos por su género, situación social o identificación cultural.

Uno de los alcances que encontramos por medio de las encuestas realizadas es que usuarios competentes y no competentes de la SETEC tienen una predisposición positiva para volver a participar en procesos de capacitación y certificación por competencias laborales. Los usuarios tienen una mayor oferta de capacitación y certificación que están a su disposición en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que se engloban en las siguientes categorías: actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades comunitarias; actividades financieras, servicios financieros y de seguros; actividades de salud; actividades tipo servicios, agricultura y plantaciones, artesanías, comercialización y venta de productos, construcción; electricidad, gas y agua; enseñanza, metalmecánica; minas, canteras y yacimientos; pesca, acuicultura y maricultura; producción industrial de bebidas y tabacos; producción pecuaria, productos industriales, farmacéuticos y químicos; productos textiles, cuero y calzado; tecnología: hardware y software (TICs); transformación de alimentos (incluye agroindustria); transporte y logística; turismo y alimentación; vehículos, automotores, carrocerías y sus partes.

También se encontró que en estos últimos 3 años los procesos de auditoría llevados a cabo por la Secretaría han intentado ser mucho más exigentes, provocando la suspensión de algunos de los OCC y OEC. Esto ha obligado a que las instituciones de capacitación y certificación que forman parte de la red de colaboración interinstitucional mejoren la calidad de sus servicios. Por lo que hoy en día se puede garantizar que los OEC acreditados y los OCC reconocidos, ofrecen servicios de excelencia al público en general, al igual que a los usuarios de la Secretaría.

La SETEC ha diseñado una serie de documentos que le ha permitido dar seguimiento a la labor que lleva a cabo cada año a nivel nacional. Uno de ellos es la Metodología de Evaluación de Impacto de la Certificación y otro es la Agenda Nacional de Capacitaciones. Estos textos pretenden facilitar transparentar las líneas de acciones

ejecutadas por la SETEC, y mejorar los procesos internos de la Secretaría, de tal manera se puede establecer con claridad los objetivos a cumplir en cada periodo y la obtención de resultados. Un ejemplo de los objetivos alcanzados que se evidencian en el proceso de diseño y uso de estos documentos, es que las personas, sin discriminación de edad o situación económica deciden incluirse continuamente en programas de capacitación y certificación por competencias laborales, para convertirse en trabajadores competentes independientemente del campo de conocimiento en el que se desenvuelven.

En cuanto a las limitaciones de la política pública, muchas de ellas surgen a partir de la reducción de presupuesto que ha vivido la Secretaría año a año. Esta reducción obligó a la SETEC que se vuelva una institución no desconcentrada, por lo cual se redujo el personal y su distribución a lo largo del país, concentrando todas las funciones en la matriz ubicada en Quito. Esto también redujo el número de funciones designadas a la SETEC, quien se vio obligada a cederlas a los OEC y OCC. Esta transición hizo que se pierda coherencia entre los conocimientos impartidos y certificados, quitándole relevancia a su labor como entidad rectora por esta relación de dependencia mutua que mantiene con estas entidades públicas y privadas.

Otro factor en el que incide la falta de presupuesto es el porcentaje que debería destinarse a la difusión de los servicios que presta la SETEC. Anteriormente dentro del decreto (Decreto No.1509, 2008) en cual se constituyen las funciones de la Secretaría se proponía la creación de un programa de difusión. En la actualidad no existe un rubro del presupuesto que se destine a la promoción en medios públicos o privados, ya sean radiales o televisivos. Lo cual ha hecho que la Dirección de Comunicación de la Secretaría busque mecanismos para dar a conocer a la SETEC, de tal manera que la mayoría de información respecto a esta institución se encuentre en medios digitales, para los cuales no se requiere de un financiamiento. Esta falta de difusión, a su vez, influencia en el conocimiento, tanto de los usuarios como de los empleadores de los distintos sectores económicos del país, sobre el funcionamiento real de la SETEC, la cual además de su catálogo y también ofrece una base de datos de los usuarios capacitados y certificados por competencias laborales, para aquellos empleadores que desean contratar personas calificadas.

Hemos llegado a la conclusión de que esta reducción de presupuesto también se debe a la pérdida de interés del Estado por continuar con la labor que se llevaba a cabo en periodos anteriores. Esto se debe a que desde finales del gobierno anterior, en los últimos tres años, la alineación política y los intereses de la burocracia chocan con respecto a la dirección que deberían tomar los procesos de capacitación y certificación por competencias laborales en el país. La SETEC ha sido objeto de varias modificaciones y hasta ha formado parte de las instituciones estatales que corrieron el riesgo de ser eliminadas por planteamiento del jefe de Estado sobre optimizar el gasto público. Es así que se desvalorizó el servicio que presta esta institución, por lo cual gremios laborales y parte de la población prefieren no vincularse a la red interinstitucional que maneja la SETEC, otorgándose ellos mismos la validación de sus conocimientos.

Retomando el tema de la coherencia entre la oferta y demanda de las competencias laborales, actualmente es limitada la participación de los representantes, ya sean de instituciones públicas y privadas, de los diferentes sectores productivos del país, lo cual hace que se pierda la continuidad que debe haber entre la educación, la formación profesional y el mercado laboral. Si bien si han existido avances en la vinculación de ambos sistemas, no existe un diálogo permanente entre ellos, que genere una secuencia de acciones a seguir creando una red entre los usuarios, instituciones del ámbito educativo, la Secretaría y las empresas e instituciones que necesitan de personas preparadas por competencias laborales en campos específicos. Por lo cual se deja que se ha establecido en el marco normativo de la institución la necesaria colaboración con otras instituciones estatales como el IAEN, la SENACYT, el INCCA, el Ministerio de Trabajo, entre otros. Por lo cual la SETEC no puede asegurar a los usuarios una conexión con el mundo laboral y educativo cuestionando la efectividad de los procesos de capacitación y certificación por competencias laborales que esta avala, y evitando que esta Secretaría cumpla con las demandas del mercado laboral.

Ni el Estado ni las empresas privadas han podido crear una estructura organizativa que fomente a las competencias laborales como un requerimiento para la contratación de personal. Por lo cual, la iniciativa para formar parte de procesos de capacitación y certificación por competencias laborales surge desde la persona. Como fue descrito en el Capítulo II, los estímulos que las empresas dan a la mano de obra por capacitarse y

certificarse influyen en su productividad, y a la larga mejoran su crecimiento económico y el del sector productivo. De manera que en el modelo SETEC esta falta de presencia de las entidades privadas debilita el potencial productivo que las mismas pueden tener y desfavorece el buen funcionamiento de esta institución.

Por último, es importante tomar en cuenta que un factor determinante en el buen desarrollo de esta política pública es el haber intentado replicar modelos de otros países, sin tener en cuenta que los procesos sociales, económicos y políticos del Ecuador lo diferencian del resto del mundo. Algunos de los parámetros que se intentó replicar es la difusión de la ejecución de la política pública a nivel nacional. La SETEC no ha contado con los medios necesarios para dar a conocer el servicio que ofrece y como este puede beneficiar a la población. También se intentó implementar de manera exitosa los servicios de capacitación y formación profesional por medio de instituciones privadas, más la SETEC no ha sido reconocida como entidad rectora por varias instituciones que proveen de este servicio, lo cual reduce su control sobre la calidad del mismo. Otro de los aspectos que se intentó adaptar fue generar un vínculo entre la entidad laboral, la educativa y la que rige el sistema nacional de cualificaciones y formación profesional para impartir las capacitaciones que demanda el mercado laboral nacional e insertar a los usuarios competentes en puestos laborales. En el Ecuador la SETEC no ha logrado coordinar exitosamente un diálogo con el Ministerio de Trabajo y de Educación, por lo cual se reduce la posibilidad de que estos usuarios se inserten en el mercado laboral.

Esto ha interferido en la buena toma de decisiones para desarrollar la estructura institucional y organizativa del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y las entidades que lo conforman. Para el funcionamiento de esta entidad entran en juego intereses públicos y privados donde no prevalece ninguna de las dos perspectivas, por lo cual no se da prioridad como problema público al desarrollo de las habilidades y conocimientos de la población por medio de la capacitación y certificación por competencias laborales; de tal manera que no se concreta el cambio de la matriz productiva o un avance en el desarrollo del país y de sus ciudadanos.

Bibliografía

- Alaluf, M. (2003). La Sociología del Trabajo a través de una Relectura de Claude Durand: Situación de Trabajo, Cualificaciones, Competencias y Clase Obrera. *Cuadernos de Relaciones Laborales No.2*, 93-102.
- Alaluf, M., & Stroobants, M. (1994). ¿Moviliza la competencia al obrero? *Revista Europea de Formación Profesional No.1*, 46-55.
- Asamblea Constitucional del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador
- Barbetti, P. (2010). *Estrategias de Inclusión Socio-Laboral Juvenil. Acerca del Papel del Estado, las Empresas y la Sociedad Civil en los Diseños Normativos de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: RED SIMEL.
- Briones, G. (1996). *Metodología de la Investigación Cuantitativa en las Ciencias Sociales*. Bogota: ARFO Editores e Impresores Ltda.
- CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.
- ChileValora. (2018). *8 Años Sembrando Valor en Chile*. Chile: ChileValora.
- Comisión Nacional de Productividad. (2018). *Formación de Competencias para el Trabajo en Chile*. Santiago de Chile: Mallea Impresores Ltda.
- Decreto No.1821/2001, de 10 de septiembre de 2001, Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF)
- Decreto Ejecutivo No. 2428/2002, de 18 de marzo de 2002, Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE. (Última modificación, 4 de mayo de 2018)
- Decreto Ejecutivo 1509/2008, de 29 de diciembre de 2008, Sistema Nacional de Formación Profesional
- Decreto Ejecutivo 680/2011, de 17 de marzo de 2011, Estructura de Capacitación y Formación Profesional
- Decreto Ejecutivo 860/ 2016, de 11 de enero de 2016, Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional. (Última modificación, 8 de agosto de 2017)
- Decreto Supremo 2928/2016, de 11 de enero de 2016, Ley de Creación y Funcionamiento del SECAP
- Durand, J. (2012). *Métodos Cualitativos y su Aplicación Empírica: Por los Caminos de la Investigación sobre Migración Internacional*. México: UNAM.

- EMG, C. (2014). *Diseño del Modelo de Evaluación de Impacto del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales - ChileValora*. Santiago de Chile: Consultores EMG.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal*. Bogotá: ILSA.
- García, A. (2016). *La capacitación laboral en América Latina como un aporte a la mitigación del desempleo en el siglo XXI*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Guerrero Serón, A. (1999). El Enfoque de la Competencias Profesionales: Una Solución Conflictiva a la Relación entre Formación y Empleo. *Revista Complutense de Educación Vol.10 No.1*, 335-360.
- INCUAL. (11 de Enero de 2016). *Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional*. Madrid: Instituto Nacional de Empleo (INEM).
- INEC. (2016). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito: INEC.
- Masseilot, H. (2000). Competencias Laborales y Procesos de Certificación Ocupacional. *Boletín Cinterfor No.149*, 73-94.
- Mertens, L. (1996). *Competencia Laboral: Sistemas, Surgimiento y Modelos*. Montevideo: Poliforme-Cinterfor.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OIT/Cinterfor. (2012). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 2019
- Parkes, D. (1994). "Competencia" y Contexto: Visión Global de la Escena Británica. *Revista Europea de Formación Profesional No.1*, 24-30.
- Rinfleisch, E., & Maening-Fortmann, F. (julio de 2015). *Konrad Adenauer Stiftung*. Recuperado el mayo de 2019, de Konrad Adenauer Stiftung: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1535054a-e18a-ebf9-8204-b883adda0115&groupId=287914
- SENA. (2015). *Operación Estadística Para Seguimiento a las Condiciones de Empleabilidad y Desempeño de los Egresados del SENA*. Bogotá: SENA.
- SENA. (2017). *Informe de Gestión. Audiencia Pública. Rendición de Cuentas Vigencia 2016-201*. Colombia: SENA.
- SENA. (2017). *Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales. Presentación*. Colombia : SENA.

- SENA. (5 de marzo de 2019). *SENA*. Recuperado el 15 de mayo de 2019, de SENA: <http://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/quienesSomos.aspx>
- Sence. (2006). *Informe Final Preliminar Estudio: Evaluación de Impacto Programa Aprendices*. Chile: Sence.
- SENCE. (2019). *SENCE*. Recuperado el 15 de mayo de 2019, de SENCE: <http://www.sence.gob.cl/>
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- SENPLADES. (2017). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021*. Quito: SENPLADES .
- Setec. (2017). *Metodología de Evaluación de Impacto de la Certificación*. Quito: Setec.
- SETEC. (2018). *Agenda Nacional de Capacitación 2018 - 2021*. Quito : SETEC.
- SETEC. (2018). *Rendición de Cuentas 2018*. Quito: SETEC.
- SETEC. (2019). *Rendición de Cuentas 2018*. Quito: SETEC.
- Setec. (2019). *Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales* . Recuperado el 15 de mayo de 2019, de Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales : <http://www.cualificaciones.gob.ec/vision-mision/>
- Setec-DACE. (2017). *Informe de Linea Base. Evaluación de Impacto de la Certificación*. Quito: Setec.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Telégrafo, E. (18 de abril de 2015). *El Telégrafo*. Recuperado el 15 de mayo de 2019, de El Telégrafo: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/gobierno-impulsa-capacitacion-de-trabajadores-para-desarrollar-competencias-laborales>

Anexo

Anexo 1. Encuesta Usuarios Competentes SETEC

Encuesta "Incidencia de la Certificación"

Estimado usuario de la Certificación por Competencias:

La presente encuesta tiene el objetivo de medir la incidencia de los procesos de certificación bajo competencias laborales, por lo que, la información proporcionada por usted es de uso exclusivo de la Setec y será utilizada con fines investigativos para mejorar la calidad de los procesos de certificación de personas.

El tiempo estimado de duración de la encuesta es de tan solo 3 minutos, por lo que agradecemos responda con sinceridad los siguientes criterios:

*Obligatorio

1. Cédula de Identidad: *

2. Autoidentificación *

Marca solo un óvalo.

- Blanco
- Mestizo
- Montubio
- Indígena
- Afroecuatoriano
- Otros: _____

3. Seleccione su nivel de instrucción: *

Marca solo un óvalo.

- Educación Básica
- Bachillerato
- Educación Superior

4. Discapacidad *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

Datos de Empleabilidad

5. ¿Actualmente usted trabaja? *

Marca solo un óvalo.

- Sí *Pasa a la pregunta 6.*
- No *Pasa a la pregunta 9.*

Datos de Empleabilidad

6. Seleccione su tipo de ocupación: *

Marca solo un óvalo.

- Servidor Público *Pasa a la pregunta 7.*
- Empleado Privado *Pasa a la pregunta 7.*
- Negocio Propio *Pasa a la pregunta 7.*
- Trabajador del hogar no remunerado *Pasa a la pregunta 13.*

Datos Empleabilidad

7. Indique cuántas horas trabaja aproximadamente a la semana: *

Marca solo un óvalo.

- 0 a 20h
- 21 a 30h
- 31 a 40h
- más de 40h

Datos Empleabilidad

8. Seleccione el valor promedio de sus ingresos mensuales: *

Marca solo un óvalo.

- <100 *Pasa a la pregunta 13.*
- 100,01 a 200,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 200,01 a 300,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 300,01 a 400,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 400,01 a 500,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 500,01 a 600,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 600,01 a 700,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 700,01 a 800,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 800,01 a 900,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 900,01 a 1000,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 1000,01 a 1500,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 1500,01 a 2000,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 2000,01 a 2500,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 2500,01 a 3000,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- 3500,01 a 4000,00 *Pasa a la pregunta 13.*
- > a 4000,01 *Pasa a la pregunta 13.*

Ciudadanos/as desocupados/as-desempleados/a

9. **Seleccione las razones por las cuáles se encuentra desocupado/a: ***

Marca solo un óvalo.

- No encuentra trabajo
- Salud, personal o familiares
- No busca trabajo
- Estudiante
- Otros: _____

10. **Seleccione los motivos por los cuales dejó su último trabajo ***

Marca solo un óvalo.

- Despido
- Renuncia voluntaria
- Terminación de contrato
- Le fue mal en el negocio
- Se terminó la temporada de trabajo
- Se jubiló
- Otros: _____

11. **Describa el tiempo que se encuentra desempleado: ***

Marca solo un óvalo.

- 1 mes
- 2 meses
- 3 meses
- 4 meses
- 5 meses
- 6 meses
- 7 meses
- 8 meses
- 9 meses
- 10 meses
- 11 meses
- 12 meses
- Más de 12 meses

12. Del tiempo que se encuentra desempleado describa el tiempo de búsqueda de trabajo *

Marca solo un óvalo.

- 1 mes
- 2 meses
- 3 meses
- 4 meses
- 5 meses
- 6 meses
- 7 meses
- 8 meses
- 9 meses
- 10 meses
- 11 meses
- 12 meses
- Más de 12 meses

Emprendimiento

13. ¿Ha realizado algún tipo de emprendimiento en los últimos 3 años? *

Marca solo un óvalo.

- Sí Pasa a la pregunta 14.
- No Pasa a la pregunta 16.

Emprendimiento

14. Seleccione el sector al que corresponde su emprendimiento: *

Marca solo un óvalo.

- Orientados al Consumidor (Actividades como: Tiendas al por menor, Restauración, Restaurantes, Hotelería, Servicios al consumidor, Enseñanza, Salud y Servicio Social)
- Transformación (Actividades como: Manufactura, Transporte, Construcción, Venta al por mayor y Comunicaciones)
- Servicios a Empresas (Actividades como: Intermediación financiera, consultorías, Actividades inmobiliarias y Servicios profesionales)
- Extractivo (Actividades como: Actividades agropecuarias, Minería, Caza y Pesca)

15. ¿La certificación bajo competencias laborales le ayudó para impulsar o mejorar su emprendimiento? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

Percepción de la Certificación Bajo Competencias Laborales

USTED CONSIDERA QUE:

16. ¿La certificación le ha permitido conseguir o mejorar su trabajo/negocio propio?

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

17. ¿La certificación le ha permitido tener algún reconocimiento en su trabajo (compañeros y jefes)? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

18. ¿La certificación le ha permitido tener algún reconocimiento en su entorno social (familia y amigos)? **Marca solo un óvalo.*

- Sí
 No

19. ¿La certificación ha cambiado la percepción de los demás sobre sus habilidades/competencias? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

20. ¿La certificación ha mejorado su relación con personas u organizaciones en el ámbito profesional? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

21. ¿La certificación ha mejorado sus condiciones de vida (educación, vivienda, salud y alimentación)? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

22. ¿Volvería a participar de un proceso de certificación? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

Proceso de certificación

Seleccione su nivel de satisfacción respecto al proceso de certificación ejecutado por el Organismo Evaluador de la Conformidad (institución donde usted se certificó bajo competencias laborales):

23. Información entregada por el OEC sobre el proceso de certificación *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	muy bueno

24. Equipos y materiales entregados por el OEC para la examinación *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	muy bueno

25. Infraestructura para el proceso de certificación *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	muy bueno

26. Personal del OEC que participó en el proceso de certificación *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	muy bueno

27. Conocimientos del examinador *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	muy bueno

28. Profesionalismo del examinador (justo e imparcial) *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	muy bueno

29. Actitud del Examinador (cordialidad y respeto) *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	muy bueno

Anexo 2. Encuesta Usuarios No Competentes SETEC

Encuesta "Incidencia Certificación de personas"

Estimado usuario de la Certificación por Competencias:

La presente encuesta tiene el objetivo de medir la incidencia de los procesos de certificación bajo competencias laborales, por lo que, la información proporcionada por usted es de uso exclusivo de la Setec y será utilizada con fines investigativos para mejorar la calidad de los procesos de certificación de personas.

El tiempo estimado de duración de la encuesta es de tan solo 3 minutos, por lo que agradecemos responda con sinceridad los siguientes criterios:

***Obligatorio**

1. C.I.: *

2. **Autoidentificación ***

Marca solo un óvalo.

- Blanco
- Mestizo
- Montubio
- Indígena
- Afroecuatoriano
- Otros: _____

3. **Nivel de instrucción ***

Marca solo un óvalo.

- Educación Básica
- Bachillerato
- Superior

4. **Discapacidad ***

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

Datos de Empleabilidad

5. **Actualmente usted trabaja? ***

Marca solo un óvalo.

- Sí *Pasa a la pregunta 10.*
- No *Pasa a la pregunta 6.*

Ciudadanos/as desocupados/as-desempleados/as

6. Seleccione las razones por las cuales se encuentra desocupado *

Marca solo un óvalo.

- No encuentra trabajo
- No busca trabajo
- Salud, personales, familiares
- Estudiante
- Otros: _____

7. Seleccione los motivos por los cuales dejó su último trabajo: *

Marca solo un óvalo.

- Despido
- Renuncia voluntaria
- Terminación de contrato
- Le fue mal en el negocio
- Se terminó la temporada de trabajo
- Se jubiló
- Otros: _____

8. Describa el tiempo que se encuentra desempleado *

Marca solo un óvalo.

- 1 mes
- 2 meses
- 3 meses
- 4 meses
- 5 meses
- 6 meses
- 7 meses
- 8 meses
- 9 meses
- 10 meses
- 11 meses
- 12 meses
- más de 12 meses

9. Del tiempo detallado anteriormente por usted, describa el tiempo de búsqueda de trabajo *

Marca solo un óvalo.

- 1 mes *Pasa a la pregunta 13.*
- 2 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 3 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 4 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 5 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 6 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 7 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 8 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 9 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 10 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 11 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- 12 meses *Pasa a la pregunta 13.*
- más de 12 meses *Pasa a la pregunta 13.*

Datos de Empleabilidad

10. Seleccione su tipo de ocupación *

Marca solo un óvalo.

- Servidor Público
- Empleado Privado
- Negocio Propio
- Trabajador del hogar no remunerado

11. Indique cuántas horas habitualmente trabaja a la semana *

Marca solo un óvalo.

- 0 a 20 horas
- 21 a 30 horas
- 31 a 40 horas
- más de 40 horas

12. **Seleccione el valor promedio de sus ingresos mensuales: ***

Marca solo un óvalo.

- <100
- 100,01 a 200,00
- 200,01 a 300,00
- 300,01 a 400,00
- 400,01 a 500,00
- 500,01 a 600,00
- 600,01 a 700,00
- 700,01 a 800,00
- 800,01 a 900,00
- 900,01 a 1000,00
- 1000,01 a 1500,00
- 1500,01 a 2000,00
- 2000,01 a 2500,00
- 2500,01 a 3000,00
- 3000,01 a 3500,00
- 3500,01 a 4000,00
- > a 4000,01

Percepción de la certificación

13. **Seleccione los motivos por los cuales inició un proceso de certificación (es posible más de una respuesta) *Selecciona todas las opciones que correspondan.**

- Desarrollo profesional
- Desarrollo personal
- Reconocimiento social
- Requisito laboral
- Mejorar sus condiciones de vida
- Mejorar su condición económica
- Otros: _____

Percepción de la certificación

14. **Volvería a participar en un proceso de certificación? ***

Marca solo un óvalo.

- Si
- No

15. **Considera que no poseer certificación ha afectado su trabajo o su vida laboral? ***

Marca solo un óvalo.

- Si
- No

Percepción de la Certificación

16. Ha finalizado algún proceso de certificación? *

Marca solo un óvalo.

- Si Pasa a la pregunta 18.
 No Pasa a la pregunta 17.

Percepción de la certificación

17. Seleccione un motivo por el cual no completó el proceso de capacitación *

Marca solo un óvalo.

- Falta de información brindada por el OEC Deja de rellenar este formulario.
 Problemas con el personal del OEC (actitud, conocimientos, profesionalismo) Deja de rellenar este formulario.
 Falta de interes personal en finalizar el proceso Deja de rellenar este formulario.
 Otros: _____

Deja de rellenar este formulario.

Satisfacción del proceso de certificación

18. Información entregada por el OEC sobre el proceso de certificación *

Marca solo un óvalo.

1 2 3 4 5

Muy malo Muy bueno

19. Equipos y materiales proporcionado por el OEC para la examinación *

Marca solo un óvalo.

1 2 3 4 5

Muy malo Muy bueno

20. Infraestructura para el proceso de certificación *

Marca solo un óvalo.

1 2 3 4 5

Muy malo Muy bueno

21. Personal del OEC que participó en el proceso de certificación *

Marca solo un óvalo.

1 2 3 4 5

muy malo muy bueno

22. **Conocimientos del examinador (respecto al perfil de la examinación) ***

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muy bueno

23. **Profesionalismo del examinador (justo e imparcial) ***

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muy bueno

24. **Actitud del examinador (cordialidad y respeto) ***

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Muy malo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muy bueno