

chile✓alora



Organización
Internacional
del Trabajo

La experiencia de ChileValora
**CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS
LABORALES Y DIÁLOGO SOCIAL**

La experiencia de ChileValora

**CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS
LABORALES Y DIÁLOGO SOCIAL**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014
Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT-ChileValora
Certificación de competencias laborales y diálogo social. La experiencia de ChileValora
Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2014

ISBN 978-92-2-328427-5 (impreso)
ISBN 978-92-2-328428-2 (web pdf)

Formación profesional / certificación ocupacional / calificación profesional / diálogo social / relaciones laborales / Chile

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Diseño portada y diagramación Torrealba y Asociados S.A.
Impreso en Chile

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
1. Antecedentes	13
2. Estructura	15
CAPÍTULO I	
Diálogo social y tripartismo	17
1. Diálogo social y tripartismo: Una relación necesaria	19
2. Trabajo decente, diálogo social y tripartismo: Un marco para la acción	22
3. Trabajo decente y diálogo social en América Latina	24
4. Trabajo decente y diálogo social	27
5. Diálogo social y tripartismo	32
a) 1990-1994: El restablecimiento de las confianzas	32
b) 1994-2000: El esfuerzo por consolidar	33
c) 2000-2006: Hacia una Institucionalidad del diálogo social	34
d) 2006 en adelante: La apuesta por la participación	36
6. Diálogo social para la formación y capacitación laboral	38
CAPÍTULO II	
Formación para el trabajo y competencias laborales	41
1. Introducción	43
2. Competencias para el mundo laboral	44
3. Competencias, competitividad y capital humano	45
4. El modelo de formación por competencias	48
5. La experiencia chilena	51

CAPÍTULO III

Diálogo social en el marco de la implementación del sistema de certificación de competencias laborales53

1. Diálogo social en el directorio de ChileValora55
2. Diálogo social en los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales71

CONCLUSIONES83

1. Algunos aprendizajes85
2. Sugerencias para estrategias de acción86

BIBLIOGRAFÍA89

ANEXO93

1. La Ley 20.267 como marco para la acción.....95
2. La Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora..... 101
3. Los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales 105





Prólogo

Desde la puesta en marcha del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora se ha caracterizado por promover el trabajo basado en el diálogo social tripartito. Esta institución congrega tres actores clave del desarrollo: gobierno, empresarios y trabajadores, los que debaten abiertamente acerca del país que se quiere construir y cómo abordar los desafíos de articular las necesidades de recursos humanos del sector productivo con la experiencia laboral de los trabajadores y el sistema de formación. Estamos hablando de una relación virtuosa entre estos actores situando el trabajo como un valor central para la generación de riqueza, la cohesión social, la legitimidad de las políticas sociales y económicas permitiendo, sin duda, avanzar en productividad y mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Durante estos años hemos apreciado la calidad de los consensos alcanzados para el levantamiento de competencias, para diseminar el trabajo de la Comisión en

todo el país, para incidir en los sistemas de educación y capacitación. Esta publicación, que sistematiza la experiencia de ChileValora, recoge ese compromiso de diálogo social, posicionando a esta joven institución como un referente a nivel nacional e internacional: compromiso de los representantes del sector empleador, de la CUT y de los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía, tres instituciones claves a la hora de impulsar un sistema para que los trabajadores chilenos puedan transitar por una ruta formativa a lo largo de su vida, contribuyendo al desarrollo productivo de su empresa, de su región, de su país.

La evidencia internacional ha mostrado que para avanzar en el desarrollo productivo son fundamentales mayores competencias laborales. Uno de los retos que tiene Chile consiste en asegurar la pertinencia continua de las competencias laborales adquiridas por los trabajadores durante toda su vida laboral. Cuando ello se logra se reduce el déficit de

competencias laborales que restringe el crecimiento de las empresas, en especial de las pequeñas, y también disminuye el peligro de la empleabilidad de los trabajadores.

El país necesita contar con la adhesión del sector empresarial y asegurar la participación de los trabajadores en todas las fases de este proceso. Cuando los trabajadores y sus organizaciones participan en la certificación de competencias se amplían las opciones formativas, permitiendo a las personas incrementar su empleabilidad, definir sus propios itinerarios formativos y aspirar, con legitimidad, a mejoras salariales. Como se podrá concluir de este estudio, cuando el sector empresarial se activa para incorporar las competencias en su gestión organizacional se logran mejoras para el sector productivo en su conjunto.

El diálogo social ha permitido a empleadores y trabajadores inscribir las competencias laborales dentro de una perspectiva estratégica del quehacer del mundo del trabajo. Desde esta contingencia podremos observar cómo se avanza de un modo significativo en el trabajo decente, en el mejoramiento de las condiciones laborales abriendo nuevas posibilidades para el diálogo sobre productividad y desempeño. Este trabajo que ponemos a su disposición revela que estamos ante un espacio de trabajo conjunto, estructurado a partir del diálogo social. Asimismo, resalta las ventajas en avanzar en la formación y certificación de competencias laborales construidas en un clima de diálogo social tripartito. Por otra parte, concluye la importancia y la necesidad de consensuar en esta materia tan central para el desarrollo de Chile.

El estudio ha sido realizado en el marco del Programa Regional de Diálogo y Cohesión Social para América Latina dirigido en Chile por Alicia Díaz, Oficial de Género y Diálogo Social de la OIT y por el consultor de OIT, Rolando Poblete. La coordinación del trabajo en las respectivas instituciones estuvo a cargo de Alexis Ramírez, Encargado del Área de Diálogo Social de ChileValora. Agradecemos el esfuerzo realizado por todos ellos para llevar a cabo esta publicación.

Guillermo Miranda
Director

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Santiago, marzo de 2014





Presentación

En palabras de la OIT, “el diálogo social desempeña un papel decisivo en alcanzar el objetivo de promover oportunidades para que mujeres y hombres obtengan trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana”. En el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, el diálogo social definido en la Ley 20.267 bajo la forma de tripartismo, es asumido como un elemento esencial de gobernanza y como mecanismo concreto de vínculo y articulación entre la política pública de formación de capital humano y las necesidades de los diferentes sectores productivos.

Este documento es el resultado de la sistematización del proceso de diálogo social desarrollado en ChileValora durante el período que podríamos denominar como la fase inicial de su implementación (2010-2012), la que considera la instalación de la nueva institucionalidad y la puesta en marcha de los primeros 19

Organismos Sectoriales de Competencia Laboral a nivel nacional. Hasta la fecha hay un total de 41 mesas sectoriales constituidas en el marco del Sistema.

En la actual etapa de su desarrollo, a ChileValora le resulta relevante dar a conocer la experiencia de los actores participantes y explicitar elementos conceptuales, normativos y técnicos que configuran el diálogo social como un elemento central de nuestro Sistema. La participación de los actores del mundo del trabajo que considera nuestro Sistema, tanto a nivel de definiciones estratégicas de alcance nacional, como en la esfera sectorial, construyen una verdadera innovación en materia de participación social, dado su esquema tripartito y carácter vinculante. En esta publicación queremos relevar los principales hitos del proceso, describir la evolución de las expectativas sobre su funcionamiento y, por cierto, señalar proyectivamente las claves de éxito y desafíos pendientes en esta materia.

El diálogo social, en el marco del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, aporta legitimidad y pertinencia a una reflexión que opera básicamente en dos niveles: (i) El directorio de ChileValora, cuerpo colegiado de carácter tripartito con participación de las organizaciones sindicales y gremiales de mayor representación a nivel nacional y de los ministerios relacionados con la formación del capital humano en nuestro país, que actúa como gobierno corporativo del Sistema responsable de su dirección estratégica y (ii) Los Organismos Sectoriales de Competencia Laboral, que corresponden a mesas de trabajo tripartitas, conformadas en las principales actividades productivas del país, cuya función esencial es detectar brechas y definir prioridades en materia de formación y certificación de las competencias de nuestra fuerza de trabajo, e identificar y validar perfiles ocupacionales para funciones laborales relevantes que luego permiten evaluar y certificar a los trabajadores y orientar una oferta de formación pertinente.

En este esfuerzo, la cooperación de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina ha sido clave para ChileValora, mediante la asistencia técnica experta orientada a fortalecer las capacidades institucionales para gestionar el proceso de diálogo social, facilitando la generación de vínculos y redes con organizaciones de carácter internacional con experiencia en esta materia y apoyando en la formación de dirigentes sindicales a nivel nacional.

Actualmente el sistema competencias laborales ha seguido ampliando los espacios de diálogo social y participación tripartita, llegando a 41 el total de organismos sectoriales que se han constituido a nivel nacional que junto al tema de las competencias han ido incorporando en sus agendas nuevas temáticas asociadas a la formación profesional.

Sabemos que nuestra experiencia es una historia en desarrollo y que el proceso de diálogo social requiere todavía madurar y consolidarse, pero al mismo tiempo nos parece útil y necesario compartir nuestras reflexiones con todos quienes conocen y participan del Sistema, así como con la comunidad en general.

Finalmente, creemos que es posible y necesario profundizar en Chile en la definición de un enfoque de participación tripartita que le aporte valor a la política pública en materia de formación de su capital humano, que le abra oportunidades y mejore las condiciones de vida, especialmente de aquellos trabajadores y trabajadoras de menor calificación y que contribuya a elevar los niveles de productividad de nuestras empresas.

Ximena Concha
Secretaria Ejecutiva ChileValora



INTRODUCCIÓN



1. Antecedentes

Dentro de los elementos esenciales para el crecimiento de un país y su inserción competitiva en los mercados internacionales se encuentra la gestión de los recursos humanos y, concretamente, la formación y capacitación laboral. De hecho, como plantean diversos estudios que son revisados en esta publicación, el rendimiento productivo de las empresas modernas depende en gran medida del desempeño de sus trabajadores, lo cual ha revalorizado el trabajo humano. De ahí que un tema ineludible en cualquier estrategia de desarrollo sea la generación de políticas destinadas a formar y reconocer las competencias de los trabajadores. Chile ha tenido avances en esta materia. A partir del 2008, con la promulgación de la Ley 20.267, se crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales cuyo objetivo es la certificación formal de las competencias laborales de las personas, señalando la ley con claridad que esto se hará en forma independiente a como hayan sido adquiridas.

La ley también contempla la creación de una institucionalidad, hoy conocida como ChileValora, y de Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, cada uno con atribuciones definidas que permiten alcanzar los objetivos que el sistema se ha trazado. Más allá de los aspectos formales, lo central es que el proceso de certificación de competencias debe ser realizado en el marco de un diálogo social de carácter tripartito.

La experiencia llevada a cabo por ChileValora resulta interesante porque reúne a trabajadores, empleadores y gobierno a dialogar de temas poco abordados, con lo cual se trata de una iniciativa innovadora que ha logrado constituir en su primera etapa a 19 Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL) que han identificado y levantado perfiles ocupacionales para certificar trabajadores. Este proceso, llevado a cabo en el marco de un diálogo social tripartito no exento de dificultades, es lo que se presenta en este libro. Más específicamente, el estudio recopila y sistematiza

la experiencia de diálogo social en Chile, a través de la primera generación de Organismos Sectoriales de Certificación Laboral a nivel nacional, identificando los rasgos principales, actores clave y dinámicas sectoriales relevantes que se configuran en la fase inicial del Sistema de Certificación de Competencias Laborales.

Para llevar a cabo la sistematización se realizaron entrevistas a diversos actores, tanto del directorio de ChileValora como de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, tratando de resguardar la representatividad de trabajadores, empleadores y gobierno. En ambos casos se utilizaron entrevistas semiestructuradas.

La información secundaria utilizada ha sido fundamentalmente la Ley 20.267, los respectivos reglamentos que emanan de ella, documentos institucionales y otros recursos bibliográficos que son citados a lo largo de esta sistematización.

2. Estructura

El libro se estructura en tres capítulos. El primero de ellos aborda el estado del arte del diálogo social y el tripartismo en Chile. Se comentan los marcos teóricos que explican su origen, su vinculación con el trabajo decente para luego mostrar un breve recorrido de las iniciativas que se han realizado en el país.

El segundo capítulo hace referencia a la formación para el trabajo y las competencias laborales. Se presentan los antecedentes teóricos y prácticos de los modelos de formación por competencias, los casos de dos iniciativas internacionales y, finalmente, la experiencia chilena con sus componentes centrales: la Ley 20.267 y el Reglamento.

El tercer capítulo presenta la experiencia de trabajo del directorio de ChileValora a partir de la caracterización de la forma en que se ha desarrollado el diálogo social, considerando un conjunto de dimensiones y variables que dan cuenta de su dinámica de funcionamiento. La misma lógica opera al momento de analizar

la experiencia de los Organismos Sectoriales de Certificación Laboral, vale decir, considerando el diálogo social como eje de la reflexión.

Por último, se recogen los aprendizajes y sugerencias que nacen del análisis del proceso y que pueden aportar a mejorar el trabajo desarrollado hasta ahora tanto por el directorio de ChileValora como por los propios Organismos Sectoriales de Competencias Laborales.

En la parte final se presenta un anexo que entrega información acerca del funcionamiento del sistema, a partir de lo establecido en la ley y en el reglamento.

Esta publicación ha sido posible gracias a la participación activa de trabajadores, empleadores y representantes de gobierno, además de los miembros del directorio y la secretaría ejecutiva de ChileValora, a quienes se agradece la colaboración prestada.



CAPÍTULO I
Diálogo social y tripartismo



1. Diálogo social y tripartismo: Una relación necesaria

Hoy en día nadie discute la importancia del diálogo social como herramienta para el avance de las sociedades modernas y democráticas: sus principios, fundamentos y formas de llevarlo a la práctica son determinantes para el desarrollo de los países en un marco de estabilidad y gobernabilidad. De ahí que tanto la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como diversos gobiernos del mundo y la región en particular, incluido Chile, se han hecho cargo de promover mecanismos que permitan la consolidación del diálogo social efectivo.

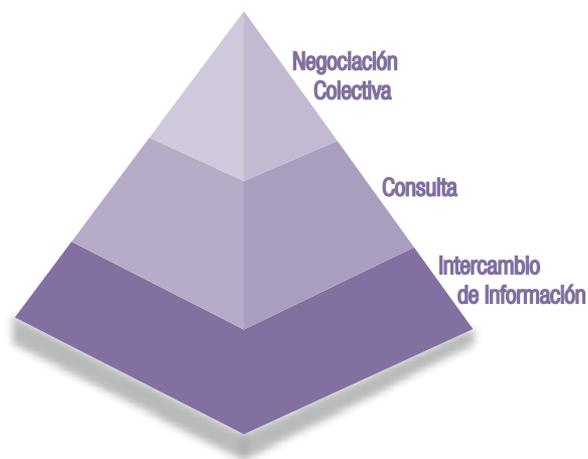
La OIT ha señalado que el diálogo social es un medio fundamental para generar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, conseguir

un trabajo productivo y decente en condiciones de libertad, seguridad y dignidad. En términos operativos el diálogo social refiere a todo proceso de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política social y económica.¹ Esta definición de carácter amplia resulta conveniente en tanto otorga flexibilidad para la inclusión de diversos temas inherentes al desarrollo social, en los cuales están involucradas las visiones y perspectivas que los actores sociales pueden expresar al momento de vincularse unos con otros, aunque con grados de reconocimiento y efectividad también diversos.

1. Ishikawa, J. (2003) *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Ginebra, OIT).



En relación con lo anterior, existen tres niveles relacionados con diálogo social, tal como se presenta en la siguiente imagen:



El primer nivel de “intercambio de información”, es la forma más básica de diálogo social, que si bien no implica una real discusión sobre los temas de interés que convocan a los actores, es al menos un punto de partida esencial debido a que supone la generación de un espacio de encuentro en que es posible reconocerse. En ese contexto, es un primer acercamiento. El segundo, conocido como proceso de “consulta”, es un nivel más avanzado de discusión, en tanto supone no sólo compartir información sino también generar un diálogo más profundo acerca de los temas comunes, puntos de vista y otros datos que pueden ser de

interés. Finalmente, el tercer nivel puede asumir dos modalidades: la negociación colectiva y las políticas de concertación. La primera se refiere al proceso que permite que trabajadores y empresarios puedan discutir acerca de los temas laborales que en particular afectan el funcionamiento de una empresa o de un sector, por ejemplo, aspectos salariales, de seguridad, etc. Por su parte, las políticas de concertación suponen acuerdos más amplios donde están en juego intereses más generales que afectan el desarrollo de una sociedad o una nación en particular. Cualquiera sea la alternativa, se entiende que este nivel es mucho más fructífero debido a que



transita desde el simple espacio de encuentro a la construcción de acuerdos que involucren al conjunto de actores sociales.

Los tres niveles señalados presentan como característica común la visibilización en algún grado de quienes concurren a un proceso de diálogo, la posibilidad de acceder a información e involucrarse en la construcción de acuerdos y estrategias de trabajo. De ahí que el principio que atraviesa en forma transversal a cada uno de estos niveles es la idea de participación en igualdad de condiciones, aunque -evidentemente- el tercer nivel apunta a formas de participación sustantiva donde está en juego el reconocimiento y legitimidad de quienes acuden al proceso de diálogo, además del respeto y consideración por las posiciones que representan.

En el contexto del diálogo social la participación puede asumir un carácter bipartito (relaciones entre trabajadores y empleadores) o tripartito (relación a la cual se suma el gobierno) esta última designa “todos los tratos entre el Estado -representado por los gobiernos-,

los empleadores y los trabajadores que versan sobre la formulación de la política económica y social.”² Ambos conceptos, diálogo social y tripartismo, son centrales dado que como ha señalado la OIT en conjunto favorecen el buen gobierno, la paz social y la estabilidad que se requieren para impulsar el desarrollo. Todo esto releva el rol del diálogo social como instrumento para la generación de acuerdos, por lo cual “debe ser entendido como un instrumento del más alto valor e ineludible en el desarrollo del mundo laboral e indispensable para garantizar las políticas laborales y la democracia”.³

Considerando que el diálogo social y el tripartismo son medios y también son fines para la legitimidad de las políticas públicas, para la actuación conjunta en torno a épocas de crisis económicas, para el mejoramiento de las relaciones laborales, que ambos son posibles en “entornos democráticos con plena vigencia de las libertades públicas y eficaz reconocimiento y garantía del ejercicio de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales internacionalmente reconocidos y protegidos.”⁴

2. OIT (1996) *Informe VI Conferencia Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT).

3. OIT (2006) *Trabajo decente en la región: Una agenda hemisférica, 2006-2015. Informe del Director General* (Brasilia, OIT).

4. OIT (2007) *Cohesión social, trabajo decente, tripartismo y diálogo social* (Santiago, OIT).

2. Trabajo decente, diálogo social y tripartismo: Un marco para la acción

La OIT ha sido una de las principales promotoras del diálogo social y el tripartismo a nivel internacional. De hecho, ambas condiciones quedaron plasmadas en su constitución el 1919 y, hoy en día, tanto la Conferencia Internacional del Trabajo, como el Consejo de Administración⁵ se componen de representantes de los gobiernos, de los empleadores y los trabajadores. A partir de ese momento los diversos instrumentos normativos elaborados por la organización, así como las declaraciones internacionales han puesto énfasis en la promoción del diálogo social y el tripartismo como una condición necesaria para profundizar la democracia y la calidad de los acuerdos sociales.

El diálogo social es el principio organizativo del trabajo decente, que se sustenta en el hecho que las sociedades actuales -caracterizadas por una política de liberalización económica que ha trastocado las relaciones entre el Estado, el mundo del trabajo y el ámbito empresarial (OIT, 1999) demandan

empleos de calidad que se sostengan en condiciones básicas adecuadamente garantizadas. De ahí que existe la convicción entre diversos actores -públicos y privados- que el trabajo decente constituye el principal mecanismo para superar la pobreza y afianzar la gobernabilidad. El trabajo decente -como concepto y práctica que derivó en sugerencias de políticas y programas de acción- fue propuesto por primera vez en 1999 en el marco de la 87.^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se indica que:

“Es la necesidad más difundida, que comparten los individuos, las familias y las comunidades en todo tipo de sociedad y nivel de desarrollo. El trabajo decente es una reivindicación mundial con la que están confrontados los dirigentes políticos y de empresa de todo el mundo. Nuestro futuro común depende en gran parte de cómo hagamos frente a este desafío.”⁶

5. Ambos mecanismos de gestión propios de la OIT.

6. OIT (1999) *Conferencia Internacional del Trabajo. Memoria del Director General: Trabajo decente* (Ginebra, OIT).

La misma conferencia antes citada destaca que el trabajo decente se refiere a la necesidad de generar oportunidades para que hombres y mujeres puedan conseguir un empleo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, considerando el acceso a espacios productivos y adecuadamente remunerados; socialmente protegidos; con resguardo a los derechos fundamentales; sin discriminación alguna, e incorporando el diálogo social como método fundamental para la formulación de consensos. Por eso, desde el 1999 la OIT ha venido realizando un esfuerzo sostenido de promoción e

implementación de los principios del trabajo decente a través de cooperación técnica destinada a atender las necesidades de sus mandantes, movilizandorecursos y apoyos para alcanzar los objetivos de las declaraciones internacionales (OIT, 1999). Uno de los objetivos explícitos es la promoción del diálogo social y, como condición fundamental, el tripartismo en tanto abre la posibilidad a que los diferentes interlocutores sean capaces y estén dispuestos a entablar el diálogo de un modo responsable, con la fuerza y la flexibilidad necesarias para amoldarse a las circunstancias y oportunidades (OIT, 1999).



3. Trabajo decente y diálogo social en América Latina

A nivel regional la promoción del trabajo decente se ha desarrollado con base en un programa común, cuyos componentes están definidos en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente para el Decenio 2006-2015 (AHTD), presentada en el marco de la decimosexta Reunión Regional Americana de la OIT, desarrollada en Brasilia el 2006.

Uno de los desafíos que establece la Agenda que se debe enfrentar en la región para alcanzar el trabajo decente, dice relación con el diálogo social y el tripartismo, indicando que en América Latina y el Caribe es necesario promover la democracia, sin embargo, esto no es posible si no se asocia el diálogo social a los procesos de participación ciudadana que la consolidan y fortalecen.

Esto implica asumir una perspectiva amplia que va desde la cooperación y las consultas tripartitas nacionales, hasta la negociación colectiva en las empresas, para abordar a través del diálogo social temas como las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza, las políticas para enfrentar el desempleo, la nueva institucionalidad laboral, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la promoción de la igualdad de oportunidades en materia de género y de etnia, la revisión de las normas que dan lugar a la desprotección de los trabajadores y la de aquellas que pudieran dificultar la reducción del desempleo y de la informalidad, la extensión de la cobertura de la protección social, la formalización de la economía informal y la protección de quienes se encuentran en ella y los problemas relativos a los trabajadores migrantes.⁷

7. OIT (2006) *Trabajo decente en la región: Una agenda hemisférica, 2006-2015. Informe del Director General* (Brasilia, OIT).





Dada la importancia de este desafío la AHTD se ha planteado concretamente como objetivo transversal promover una mayor influencia de los interlocutores sociales, el diálogo social y el tripartismo, además de las siguientes metas vinculadas, en particular, a este tema:

- Que todos los países de la región realicen acciones para fortalecer el diálogo social y que, en un plazo máximo de 10 años, éstos cuenten con espacios de diálogo social institucionalizados que se sustenten en bases voluntarias.
- Dotar a las legislaciones de mejores elementos de protección sindical, en particular de procedimientos y recursos administrativos y judiciales efectivos y expeditos en caso de violaciones de estos derechos, y mejorar la calidad de los acuerdos y convenios en lo que respecta tanto al número de trabajadores cubiertos como a la ampliación de sus contenidos (por ejemplo, incluyendo cláusulas en materia de productividad) y a la solución autónoma de conflictos.
- Fortalecer y desarrollar las organizaciones de los actores sociales y robustecer el diálogo social.

Para dar cuenta de tales metas, la OIT ha venido realizando una serie de actividades en diversos países de la región dirigidas a cumplir distintos objetivos: desde fortalecer las capacidades técnicas de las organizaciones de empleadores y trabajadores, hasta revisar la legislación, apoyar a las administraciones de trabajo y la creación de espacios tripartitos de diálogo social.

.....
8. Op. cit.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y de las mejoras alcanzadas, aún existen déficits importantes en relación a los fundamentos básicos. Es el caso del respeto a la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, por cuanto en América Latina (y así lo ha constatado la OIT en diferentes informes y a través de los órganos de control) existen grupos vulnerables que encuentran grandes dificultades en ejercer sus derechos sindicales, tales como los trabajadores/as migrantes y domésticos, los trabajadores/as del sector público y, en general, aquéllos que se ubican en las pequeñas empresas y en la economía informal. Así mismo, el marco normativo si bien ha mejorado en los últimos 20 años, dista de satisfacer los parámetros internacionales fijados por la OIT y crea problemas en cuanto a su aplicación.

A pesar de los obstáculos, el tema sigue ganando interés y es considerado por los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores. El diálogo es invocado en las agendas políticas y la firma de acuerdos sociales parece haberse convertido en un objetivo nacional, aunque los resultados siguen siendo aún muy débiles en cuanto a la definición de un proyecto que marque un rumbo de largo plazo para el desarrollo de cada país.



4. Trabajo decente y diálogo social

En el marco de la introducción de la Agenda Hemisférica en Chile y como uno de sus avances sustantivos, el 2008 se firmó un acuerdo tripartito entre el Gobierno de Chile; la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de la Producción y el Comercio y la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina cuyo propósito fue desarrollar en el país un conjunto de políticas y acciones en el ámbito sociolaboral, en el marco de las competencias y mandatos de cada uno de los firmantes.⁹

Los actores participantes adhirieron a los principios del trabajo decente, señalando en el documento que “este concepto considera el acceso a trabajos productivos y adecuadamente remunerados, socialmente protegidos, con reguardo a los derechos fundamentales en el trabajo, sin discriminación alguna e incorpora el diálogo social como método fundamental para la formulación de consensos.”¹⁰ Esta definición es fundamental porque establece en forma explícita la voluntad de los actores de promover el trabajo decente y el diálogo social a partir de todos y cada uno de sus principios, a la vez de señalar un marco de acción o una carta de navegación que guiará los esfuerzos que los firmantes lleven a cabo.

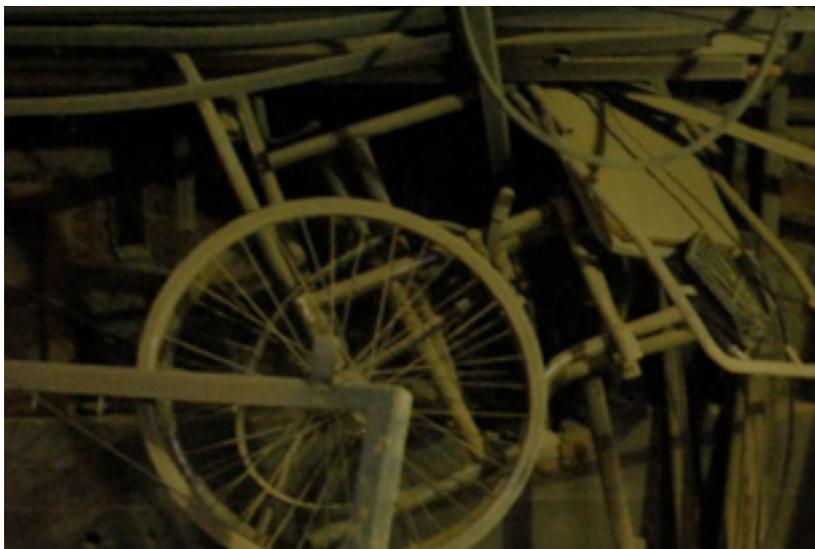
La agenda del Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD) definió cinco prioridades:

- Erradicación del trabajo infantil conforme a los Convenios 138 y 182 de la OIT.¹¹
- Transversalizar el tema de género en las políticas de empleo, las políticas de conciliación de trabajo y familia y, en cuanto a equidad de remuneraciones.
- Promoción del empleo juvenil creando un espacio tripartito de seguimiento de políticas y programas destinados a este propósito y aumentando las bases de conocimiento para proponer nuevas iniciativas en la materia.
- Diseñar una política nacional de seguridad y salud en el trabajo e implementarla a través de mecanismos tripartitos.
- Implementar un programa tripartito destinado a la educación, difusión y capacitación en las materias propias de la Reforma Previsional.

9. Los firmantes del acuerdo son: en representación del Gobierno de Chile la ex presidenta Michelle Bachelet y el entonces Ministro del Trabajo, Osvaldo Andrade; en representación de la CUT su presidente Arturo Martínez, en representación de la CPC su presidente Alfredo Ovalle y, en representación de la OIT, el Director de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Guillermo Miranda.

10. Cfr. Gobierno de Chile; CUT; CPC; OIT (2008) *Acuerdo Tripartito Programa Nacional de Trabajo Decente* (Santiago).

11. El Convenio 138 de la OIT, en vigor desde 1976, establece la edad mínima de admisión al empleo, conminando a los firmantes a seguir políticas que aseguren la abolición efectiva del trabajo de los niños. Por su parte el Convenio 182 llama a los firmantes a adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.



El Programa Nacional de Trabajo Decente es parte de un proceso mayor o conjunto de experiencias desarrolladas en diversas áreas de política laboral, en las cuales los actores han llevado a cabo diferentes iniciativas, algunas de ellas en forma colaborativa, por lo cual el acuerdo firmado ante todo se orienta a fortalecer un proceso ya en marcha y que se desea potenciar. De esta forma, el Programa Nacional de Trabajo Decente queda consagrado como una iniciativa tripartita, en que los actores utilizarán como método el diálogo social -en tanto camino más apropiado para la identificación, formulación y aplicación de políticas públicas consensuadas y, por tanto, estables y con una alta base de legitimidad- y “la acción conjunta para lograr resultados en materias que corresponden al interés nacional, lo que constituye una demostración de su disposición a enfrentar los desafíos sociolaborales de Chile con una visión de país.”¹²

12. Gobierno de Chile; CUT; CPC; OIT (2008) Acuerdo Tripartito Programa Nacional de Trabajo Decente (Santiago).





Finalmente, en cuanto al diálogo social, el 2010 la OIT comienza a poner en marcha, tanto en la región como en Chile, un programa específico cuyo objetivo de desarrollo es “contribuir al fortalecimiento del diálogo y la cohesión social”, planteándose los siguientes objetivos:

- Extender la capacidad de diálogo nacional, sectorial temática, y mejorar el funcionamiento del sistema de relaciones laborales.
- Avanzar hacia sistemas de administración de trabajo más eficaces.
- Avanzar hacia marcos legislativos desarrollados en conformidad con las normas internacionales ratificadas, dirigidos al desarrollo de sistemas democráticos de relaciones laborales.

En ese marco, el 2010 la OIT convocó a empresarios, trabajadores y gobierno a participar en talleres de discusión y debate que facilitarían la identificación de aquellas líneas de acción prioritarias para el Programa de Diálogo Social en Chile. La idea fue realizar un proceso de planificación tripartita que permitiera contar con un diagnóstico compartido acerca de la experiencia, trayectoria y beneficios del diálogo social, además de acordar prioridades de temas, propuestas y líneas de acción que en forma colectiva favorezcan el diálogo tripartito.

Este hito permitió reafirmar el compromiso de todos los actores de avanzar hacia una sociedad más inclusiva, donde los derechos de todos y todas sean respetados. Sin embargo, también se reconoció la necesidad de generar condiciones mínimas que permitan desarrollar un diálogo social productivo.

En ese marco, el Programa de Cohesión y Diálogo Social en Chile ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas tendientes a la promoción y consolidación del diálogo en el país. Estas acciones apuntan a tres resultados concretos:

- Fortalecimiento de las capacidades de interlocución y negociación de los actores que intervienen en el diálogo.
- Fortalecimiento de la administración del trabajo.
- Adecuación / mejora del marco legislativo-normativo de conformidad con acuerdos internacionales.

De acuerdo a lo señalado por la OIT, entre otras actividades significativas del programa, que a su vez dan cuenta de los avances en materia de diálogo social, es posible señalar las siguientes:

- Elaboración de un “mapeo” del diálogo social en Chile. Este estudio ha permitido contar con información actualizada acerca del conjunto de iniciativas que se llevan a cabo en el país. Este estudio ha sido complementado con otro, realizado con posterioridad, que ha permitido mejorar el conocimiento acerca de las instancias de diálogo social actualmente en desarrollo en el país, para fortalecerlas y lograr su consolidación.





- Realización de iniciativas de formación para que el conjunto de actores (gobierno, trabajadores y empresarios), de manera que puedan contar con las herramientas necesarias que les permitan tener un marco común de discusión. Dentro de esta línea de acción destaca el ciclo de talleres para la Red de Formadores de Diálogo Social; la elaboración de una guía práctica sobre iniciativas y servicios para fomentar el diálogo social. a lo cual se suma la realización de seminarios de carácter nacional e internacional.
- Reconstrucción con diálogo social. La OIT se sumó a los esfuerzos de reconstrucción en los tres municipios rurales que conforman la Asociación de Municipalidades Tierra de Neruda. El Programa de Cohesión y Diálogo Social aportó la dimensión de diálogo social, dando lugar al Proyecto Piloto Reconstrucción con Empleo y Diálogo Social. Para los representantes municipales uno de los logros más importantes ha sido contar con una estrategia de reconstrucción en la que están activamente involucrados los sindicatos y los empresarios.

Este programa se ha constituido en un pilar fundamental para la promoción sistemática del diálogo social en el país, generando los espacios de encuentro necesarios para aumentar las confianzas entre trabajadores, gobierno y empleadores.

5. Diálogo social y tripartismo

El diálogo social y el tripartismo toman fuerza con la llegada de la democracia a partir de 1990. Sin embargo, desde ese momento el conjunto de experiencias desarrolladas ha transitado por diversos momentos que dicen relación con los énfasis que cada uno de los gobiernos ha otorgado al tema, tal como se muestra en la siguiente periodización.

a) 1990-1994: El restablecimiento de las confianzas

Como se señaló anteriormente, las experiencias de diálogo social en Chile comienzan a tomar forma con la llegada de la democracia. El cambio de régimen en el país supuso la apertura de nuevos espacios de encuentro entre actores diversos. El impulso dado por el nuevo gobierno a este tipo de iniciativas se explicaba no sólo por la necesidad de generar acuerdos que permitieran vincular a sectores productivos, sino también por la importancia otorgada a la generación de confianzas que asegurarán mayor estabilidad política en el país. En ese marco, en el 1990, la CPC y la CUT firmaron el Marco de Referencia para el Diálogo y luego, con la participación del gobierno, el acuerdo marco tripartito: “Chile, una oportunidad histórica” cuyo objetivo fue tratar temas como crecimiento y desarrollo con énfasis en el pleno empleo, legislación laboral, política de participación de los sectores sociales y de sus organizaciones, entre otros.

A partir de ese momento y con cierta periodicidad se firman un conjunto de acuerdos de carácter bi y tripartitos, que vinculan a empresarios de rubros y tamaños diversos con las organizaciones

de trabajadores y el gobierno, tendientes a establecer regulaciones en torno al salario mínimo, protección a las y los trabajadores en situación de desempleo, capacitación laboral, sindicalización y negociación colectiva. Es el caso de los acuerdos tripartitos de 1991, 1992, 1993, firmados por representantes de los trabajadores, representantes de los empleadores y el gobierno.

Como señala Díaz (2010) estos acuerdos además de contener declaraciones de principios a favor de un sistema de relaciones laborales más equilibrado y democrático, mostraron las potencialidades del diálogo -al permitir espacios de negociación- pero, a la vez, las limitaciones que los propios actores sociales le asignaron a estos espacios. Esto dice relación con el valor que se le otorga a este tipo de iniciativas, debido fundamentalmente a la capacidad para generar acuerdos y ponerlos en práctica.

Como sea, durante este periodo se sientan las bases que van a permitir los avances de los años siguientes, precisamente al facilitar los espacios de encuentro que hasta antes de 1990 no existieron.

b) 1994-2000: El esfuerzo por consolidar

En 1994, durante el Gobierno del Presidente Frei, se crea el Foro de Desarrollo Productivo, con la participación de la CPC y la CUT, cuyo objetivo es constituir una instancia permanente de encuentro, reflexión e intercambio de informaciones y visiones acerca de las políticas vinculadas al desarrollo productivo. Bajo esta iniciativa se generan cuatro comités para tratar temas como la seguridad en el empleo, las relaciones laborales, el salario mínimo y el desarrollo regional. De entre los resultados más destacados del Foro está la creación en 1996 del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, Chile Calidad. Este centro, vinculado a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), se definió como un espacio tripartito entre trabajadores, empresarios y gobierno, con el objetivo de promover la gestión de excelencia dentro de las organizaciones públicas y privadas, a través de la oferta de servicios de formación en un Modelo de Gestión de Excelencia; herramientas de autoevaluación, sistemas de acreditación y mejora continua, todo bajo el marco del trabajo decente, tal como ha sido definido por la OIT. A partir del 2012, Chile Calidad ha vivido un proceso de reorganización, abandonando su condición de organismo público para situarse como entidad público-privada, bajo la forma de corporación privada con fines públicos, que, como se indica en su página web “deberá constituirse sobre

la base de una amplia convocatoria, en la que le cabrá un rol especial a la Confederación de la Producción y el Comercio, a universidades nacionales y a empresas ganadoras del Premio Nacional a la Calidad.”¹³

Un hito significativo durante ese periodo fue la elaboración el 1997 de un proyecto de ley para crear el Sistema de Protección al Trabajador Cesante, PROTRAC cuyo objetivo era facilitar la movilidad laboral y superar las insuficiencias del sistema de indemnizaciones por años de trabajo. Sin embargo, tanto la CPC como los trabajadores no llegaron a acuerdo, por lo cual el proyecto no prosperó (FIEL, 2007). Es un ejemplo interesante que pone en evidencia que, por un lado, las diversas iniciativas tripartitas han abordado temas más complejos pero, por otra, no siempre estas iniciativas generaron los acuerdos esperados.

Esta constatación es fundamental porque marca los énfasis que se darán durante el siguiente periodo al proceso de diálogo social, los que están asociados, como se verá más adelante, a la generación de una institucionalidad capaz de articular y organizar el diálogo social en el país con la intención tanto de consolidarlo como también de darle sostenibilidad en el tiempo.

13. Cfr. <http://www.chilecalidad.cl/> (fecha de consulta, marzo de 2012)

c) 2000-2006: Hacia una Institucionalidad del diálogo social

En marzo del 2000, y bajo el mandato de Ricardo Lagos, se crea el Consejo de Diálogo Social, organismo de carácter tripartito que vincula a la CUT, la CPC y el gobierno, que se fija como objetivo abordar materias económicas y sociales; reformas laborales; seguro de desempleo; mujer, mercado y trabajo e institucionalización del diálogo social. Los principales aportes de esta iniciativa son los avances en las políticas públicas sobre el cuidado infantil, reformas laborales, acoso sexual, capacitación laboral, pequeña y microempresa y previsión social. Los avances que se dieron al alero del consejo fueron variados, aunque se reconoce que los más significativos se produjeron en los temas de género y trabajo a través de la constitución de la Mesa Nacional de la Mujer, instancia constituida por representantes de las trabajadoras, empleadores, instituciones de gobierno, OIT y organizaciones de la sociedad civil. Entre los logros de la mesa está la ampliación del cuidado infantil, incorporación de propuestas para reformas laborales con perspectiva de género, impulso al proyecto de ley que sanciona

el acoso sexual, mejoras en el acceso a la capacitación laboral, fomento a la mujer micro y pequeña empresaria y acceso a previsión social (FIEL, 2007).

Por otro lado, un elemento significativo que surge en el contexto del Consejo de Diálogo Social, es la discusión por la generación de una institucionalidad ad-hoc. Si bien hasta ese momento las iniciativas desarrolladas apostaban por promover espacios de encuentro para la discusión de diversos temas económicos y sociales, en estricto rigor no hubo un esfuerzo más decidido por generar una institucionalidad que asegurara tanto el funcionamiento como la sostenibilidad de las instancias diálogo social en el país. Por eso, se reconoce la constitución del Consejo de Diálogo Social como el primer hito en ese sentido, dado que entre los temas abordados en su agenda política, estuvo la elaboración de un proyecto de ley para alcanzar una institucionalidad del diálogo, cuyos contenidos se resumen en el siguiente cuadro:¹⁴

14. Cfr. FIEL (2007) *Diálogo social en Chile: Una evaluación histórica (1990-2006)* (Santiago, FIEL).

PROYECTO DE LEY PARA INSTITUCIONALIZAR EL DIÁLOGO SOCIAL

Objetivo del proyecto	Establecer un Consejo de Diálogo Social permanente con la participación formal de agentes económicos y sociales de representación bipartita entre los trabajadores y empresarios para la asesoría del Presidente de la República y para proceso de elaboración pre legislativa de las iniciativas de ley del Ejecutivo.
Contenido del proyecto	Se establece como un organismo de consulta, debate, opinión y participación a nivel nacional en las materias económicas y sociales dotado con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio para los efectos de fortalecer su autonomía.
Función	Asesorar al Presidente de la República respecto de cualquier materia de carácter económico o social que éste facultativamente le consulte. No se permite que el Consejo pueda ser consultado por materias presupuestarias, financieras, ni tributarias.
Composición del Consejo	Tiene una composición colegiada, integrada por 26 consejeros provenientes de organizaciones representativas de los trabajadores y de los empresarios.

Finalmente, entre los logros del Consejo también es preciso sumar el Foro de Justicia Laboral, cuyos aportes cristalizaron en la reforma a la justicia laboral y la creación, a partir del 2008, de los Tribunales Laborales.

En el 2002 se crean los Comités de Usuarios de la Dirección del Trabajo (CTRU) mediante la Resolución 161 de la Dirección del Trabajo, aunque en el 2004 fueron reformados junto con esta misma repartición. Esta iniciativa ha sido relevante debido a factores como el respaldo institucional con el cual han contado y su perdurabilidad en el tiempo (OIT, 2010). El objetivo central de los CTRU fue:

“Establecer un mecanismo institucional permanente, descentralizado y de carácter regional de diálogo entre los actores sociales para fortalecer el quehacer institucional, aumentar el grado de conocimiento de las necesidades de los usuarios de la Dirección del Trabajo, incrementar la capacidad de diagnóstico de la realidad laboral, mejorar la calidad de servicio y satisfacción de los usuarios y fomentar el establecimiento de relaciones modernas en sus espacios de desarrollo.”

En el 2011 estaban funcionando 17 CTRUs y para el 2012 estaba prevista la instalación de otros cinco CTRUs en las Regiones de Atacama, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes.

Otra iniciativa de este periodo es la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía. Ésta se deriva de la puesta en marcha de la Ley 19.728 sobre el seguro de cesantía. El Decreto Supremo

d) 2006 en adelante: La apuesta por la participación

El 2006 el entonces Senador Eduardo Frei presenta al Congreso Nacional un proyecto de acuerdo para la creación del Consejo Económico y Social, el que fue apoyado por parlamentarios de todos los sectores, y cuyas funciones eran servir como órgano consultivo del gobierno en materias socioeconómicas y laborales. El proyecto finalmente no prosperó, aunque sí un conjunto de iniciativas de carácter amplio que a partir de ese año comienzan a funcionar en el país.

La primera de ellas es el Consejo Asesor para la Reforma Previsional. Su objetivo fue dar expresión al propósito expresado en la campaña de la entonces candidata Michelle Bachelet, referido a la creación y consolidación de un gran sistema de protección social que ampare a chilenas y chilenos desde la infancia y hasta la vejez. Este consejo estuvo conformado por 15 miembros, quienes a título personal y en calidad de expertos cumplieron un rol asesor. Una de las iniciativas que se derivan de la puesta en marcha del sistema de pensiones a partir del 2008, es la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, cuyas funciones son informar a la Subsecretaría de Previsión Social sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, a la vez de

49, del 2001, reglamenta el funcionamiento de la comisión, indicando que entre sus atribuciones está conocer los criterios y procedimientos empleados por la Sociedad Administradora del Fondo de Cesantía para el pago de las prestaciones que establece la ley. Esta Comisión está compuesta por igual número de representantes de trabajadores y empleadores, más un académico que ejerce la presidencia.

proponer estrategias de difusión y educación sobre el sistema. La comisión está compuesta por un representante de los trabajadores, uno de los usuarios directos del sistema (pensionados), uno de las instituciones públicas, uno de las entidades privadas del sistema de pensiones, más un académico que la preside.

Por otro lado, el 2007 se crea el Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad, conocido como Comisión Meller, que funcionó bajo un formato similar al anterior, aunque compuesto por 48 miembros. Entre sus propuestas, este consejo incluía la generación de mecanismos para la institucionalización del diálogo social.

Como se comentó al inicio de este documento, el 2008 se concreta el acuerdo tripartito en el marco del Programa Nacional de Trabajo Decente, en el cual los actores tripartitos reafirman su voluntad de utilizar el diálogo social como el “método más apropiado para la identificación, formulación y aplicación de políticas públicas consensuadas y, por tanto, estableces y con una alta base de legitimidad.”¹⁵



Finalmente, es preciso señalar que en forma paralela a las iniciativas mencionadas, también hubo otras instancias de participación tripartita, algunas con más tiempo de funcionamiento y otras constituidas a partir del 2006, debido al impulso que la nueva gestión gubernamental otorgó a este tipo de experiencias. Es el caso, por ejemplo, de la Mesa Agrícola de la Subsecretaría del Trabajo, Mesa de Comercio de la Subsecretaría del Trabajo; Mesa Sector Salmón de la Superintendencia de Seguridad Social, todas ellas de composición tripartita.

Un estudio reciente de la OIT ha logrado identificar más de 54 iniciativas de diálogo social existentes al 2010¹⁶, algunas de ellas con un alto grado de participación y funcionamiento, aunque muchas carecen de la continuidad necesaria para asegurar su capacidad de incidencia en los sectores en los cuales intervienen, garantizar el interés de los actores o el logro de objetivos que indiquen que el diálogo ha sido efectivo.

El análisis del conjunto de iniciativas descritas indica que la mayor parte de ellas son de carácter informativo y consultivo y, en casi la totalidad de los casos, han sido lideradas por el sector público. Esto plantea la necesidad de reflexionar acerca de las condiciones de posibilidad para el diálogo social en el país, además de abrir los espacios hacia otros temas.

15. Cfr. Gobierno de Chile, CUT, CPC y OIT (2008) *Acuerdo Tripartito Programa Nacional de Trabajo Decente* (Santiago).

16. Cfr. Rojas, C. (2010) *Mapeo de las instancias de diálogo social* (Santiago, OIT).

6. Diálogo social para la formación y capacitación laboral

Como se ha mostrado en los apartados anteriores, las iniciativas de diálogo social y tripartismo en Chile han tenido un desarrollo variado en cuanto a los temas abordados, actores participantes y logros alcanzados. Precisamente, dentro de esa amplitud también han sido parte los aspectos relacionados con la formación para el trabajo. Concretamente, en el 2011, con la promulgación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones de Participación Ciudadana en la Gestión Pública se comenzaron a gestar una serie de mecanismos tendientes a promover un mayor nivel de involucramiento ciudadano en la gestión pública.

Como correlato de la ley, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), constituyó el Consejo de la Sociedad Civil, organismo de carácter consultivo y autónomo que tiene como objetivo principal profundizar los canales de participación ciudadana en la toma de decisiones del SENCE. Los temas abordados por el Consejo dicen relación con la pertinencia y calidad de los procesos de capacitación, acompañando a la autoridad en los procesos de toma de decisiones sobre políticas

públicas y, en particular, sobre planes o programas en diseño o rediseño que el servicio considere de interés (SENCE, 2012).

Lo interesante de esta incipiente experiencia es que se ha podido vincular a representantes de diversos sectores, empleadores, trabajadores y el propio gobierno, con lo cual se ha avanzado en el tripartismo. La directiva del Consejo es presidida por un representante de CONUPIA, quien trabaja en forma colaborativa con nueve consejeros, quienes a su vez representan tanto a sindicatos como a empresarios. El SENCE, en este caso, ejerce el rol de secretariado ejecutivo.

Este tipo de iniciativas muestra que el diálogo social y el tripartismo son herramientas útiles para abordar diversos temas de interés, tanto para trabajadores como empresarios y el propio gobierno, con lo cual se avanza en la profundización democrática. Sin embargo, una pregunta recurrente es la efectividad del diálogo, vale decir, la capacidad de llegar a acuerdos que se concreten en acciones que ayuden a superar las situaciones problemáticas que dan sentido al proceso de encuentro entre los actores.

CUADRO RESUMEN PRINCIPALES INICIATIVAS DE DIÁLOGO SOCIAL Y TRIPARTISMO EN CHILE

Nombre	Año implementación	Actores participantes
Marco de Referencia para el Diálogo	1990	CPC - CUT - Gobierno
Chile, una oportunidad histórica	1990	CPC - CUT - Gobierno
Acuerdos Tripartitos	1991, 1992, 1993	CPC - CUT - Gobierno
Fondo de Desarrollo Productivo	1994	CPC - CUT - Gobierno
Chile Calidad	1996	CPC - CUT - Gobierno
Consejo de Diálogo Social	2000	CPC - CUT - Gobierno
Comités de Usuarios de la Dirección del Trabajo	2002	Empresarios - CUT - Gobierno
Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía	2001	Empresarios - Trabajadores Académico
Consejo Asesor para la Reforma Previsional	2006	Comisión de Expertos
Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad	2007	Comisión de Expertos
Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones	2008	Trabajadores - AFP Representante Jubilados - Gobierno
Consejo de la Sociedad Civil del SENCE	2011	Trabajadores - Empresarios Gobierno

PROYECTOS DE LEY SOBRE DIÁLOGO SOCIAL Y TRIPARTISMO

Proyecto	Año	Objetivo	Contenido
Constitución del Consejo de Diálogo Social	2000	Establecer un Consejo de Diálogo Social permanente con la participación formal de agentes económicos y sociales de representación bipartita entre los trabajadores y empresarios para la asesoría del Presidente de la República y para proceso de elaboración prelegislativa de las iniciativas de ley del Ejecutivo.	Asesorar al Presidente de la República respecto de cualquier materia de carácter económico o social que éste facultativamente le consulte. No se permite que el Consejo pueda ser consultado por materias presupuestarias, financieras, ni tributarias.
Reforma a la Constitución Política para establecer institucionalidad del Consejo Económico para el Diálogo Social	2007	Servir de cauce y plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, respondiendo a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus planteamientos se oigan a la hora que el Gobierno adopte decisiones que puedan afectar los intereses que le son propios.	El proyecto dice relación con la introducción en el N° 18 del artículo 19 de la Constitución Política de la República el siguiente nuevo inciso cuarto: “Habrá un Consejo Económico y Social, autónomo, de carácter consultivo del gobierno y del Congreso Nacional en materia económico y social. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.”
Ley 20.500 sobre Asociaciones de Participación Ciudadana en la Gestión Pública	2011	Incentivar el aporte ciudadano a diversos aspectos de la gestión pública, a través de representantes de distintos ámbitos del qué hacer diario.	Se constituyen los Consejos de la Sociedad Civil, como organismos consultivos y autónomos que aportan a la toma de decisiones de las autoridades.



CAPÍTULO II
Formación para el trabajo y
competencias laborales

1. Introducción

Como se mostró en el apartado anterior, en el marco del diálogo social se han abordado un conjunto de temas vinculados fundamentalmente a los aspectos laborales convocando a trabajadores, empleadores y representantes de los gobiernos, constituyendo espacios tripartitos cuya capacidad para establecer acuerdos y alcanzar resultados ha sido diversa y variada en el tiempo.

Dentro del amplio espectro de posibilidades temáticas algunas de estas instancias también se han hecho cargo de la formación de los y las trabajadores, lo cual ha abierto un interesante espacio para la reflexión acerca de los desafíos que en materia de competitividad enfrenta el país. Y si bien esto no forma parte del “repertorio tradicional” de discusión propia del mundo sindical y empresarial, la capacitación, así como el reconocimiento y puesta en valor de las competencias y experiencias de las y los trabajadores son ejes centrales de las nuevas políticas laborales, en tanto se ha demostrado su indiscutible importancia para la mejora de la productividad y las condiciones de empleabilidad de quienes se desempeñan en los distintos rubros económicos. De ahí la exigencia de abordar los elementos centrales de un debate que a todas luces es necesario pensando en las metas que el país se ha trazado en materia de crecimiento y equidad.

Chile ha logrado dar pasos significativos al respecto, concretamente en el establecimiento de mecanismos que cuentan con respaldo legal e institucional para promover la certificación de las competencias laborales de las y los trabajadores. En efecto, con la promulgación de

la Ley 20.267 el 2008 -que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo, además de la creación de una institucionalidad ad-hoc, la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora- el país se inserta en la corriente principal de las políticas de formación de capital humano para el mundo del trabajo. Sin embargo, a esto es preciso sumar, como se verá más adelante, el valor que implica la generación de nuevos espacios para el encuentro de empleadores, trabajadores y gobierno, toda vez que los mecanismos establecidos en la ley tienen un carácter tripartito, con lo cual se profundiza el diálogo social, la capacidad de alcanzar acuerdos y la ampliación de los lazos de confianza que sienten las bases de nuevas y mejores formas de relación entre actores diversos.

ChileValora, como institución tripartita que ha liderado el proceso de certificación de competencias, ha impulsado la identificación de un número significativo de perfiles laborales en diversos nichos productivos a través de la constitución de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, instancias de diálogo social que han situado como eje de su discusión temas estratégicos que son centrales tanto para los empleadores como para los trabajadores, lo que ha ampliado la mirada sobre el ámbito laboral y sobre el rol que los actores juegan en él. A la base de los logros alcanzados existe un proceso de trabajo que ha tenido como protagonistas a las organizaciones empresariales y sindicales, quienes con el apoyo técnico de ChileValora han conseguido establecer acuerdos en



relación a los perfiles laborales que son propios de un sector productivo. Evidentemente esto ha implicado discusiones, debates y, por sobre todo, la disposición para establecer acuerdos que beneficien al conjunto de actores involucrados.

Entre los antecedentes de este proceso está el marco teórico que da sustenta al tema de las competencias laborales, además de la ley y los reglamentos que rigen el sistema. Este capítulo trata precisamente de estos elementos.

2. Competencias para el mundo laboral

No cabe duda que las sociedades actuales, y la nuestra en particular, han vivido una serie de cambios asociados a los procesos de globalización que se traducen en transformaciones sociales, económicas, educativas, políticas, culturales, etc. Estas transformaciones se expresan claramente en la cotidianeidad de las personas, por ejemplo, en los altos niveles de dependencia tecnológica, especialmente aquellas vinculadas a los flujos de información, los medios de comunicación o los progresos científicos. Estos procesos no son ajenos al mundo del trabajo, espacio dentro del cual se han incorporado nuevas perspectivas para resolver la siempre compleja relación entre competitividad, productividad y capital humano; la incorporación del concepto de “competencias laborales” ha sido uno de los más significativos, toda vez que ha supuesto la modificación de aquellas estructuras tradicionales utilizadas para concebir los procesos de formación, las políticas públicas o los marcos regulatorios existentes al respecto. En lo que sigue se revisan algunos temas vinculados a las competencias laborales y su relación con las nuevas demandas del mundo laboral.

3. Competencias, competitividad y capital humano

Los desafíos productivos, la generación de nuevas tecnologías y la demanda de habilidades han determinado la puesta en marcha de nuevas formas de “hacer”, nuevas estrategias que sean coherentes con los requerimientos de mercados cada vez más exigentes. Sin embargo, las “nuevas estrategias” no sólo están vinculadas o se hacen cargo de la tecnología de procesos y productos, sino también de la organización del trabajo (Cariola y Quiroz, 1997). Como afirman las autoras citadas, los cambios experimentados en el ámbito laboral “requieren adaptaciones permanentes, una mano de obra calificada y mejor pagada, y una organización que permita reducir costos y perfeccionar la calidad.”¹⁷

Esta situación ha llevado a las empresas a prestar cada vez más atención a aquellas variables que les permitan adaptarse a las nuevas demandas, dentro de las cuales tiene un rol cada vez más significativo la gestión de recursos humanos. De hecho, las características de los mercados y de los productos generados determinan que el factor humano sea considerado como el elemento central debido a su carácter estratégico. En la misma línea, desde el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, CINTERFOR, se ha señalado que una empresa es sostenible en la medida en que posee una adecuada gestión de sus recursos humanos, dado que:¹⁸

- Las empresas sostenibles consideran a sus RRHH como una fuente de ventajas competitivas y sus empleados como activos y agentes del cambio.
- Invertir en la gente implica también políticas públicas para fomentar la empleabilidad basada en las calificaciones y los conocimientos.
- Los beneficios de la inversión en las personas podrán ser mayores si se acompañan de mejoras más amplias de las condiciones básicas, y del clima de inversión, así como de un marco nacional apropiado para un diálogo social efectivo.

Si bien esto ha cristalizado en la revalorización del trabajo humano, también se plantea como consecuencia lógica que las y los trabajadores sean “capaces” de desempeñar determinados roles dentro de la organización productiva; incluso más, la OCDE ha señalado que “la solución de los problemas de empleo en el largo plazo tiene que ver con el desarrollo de tres capacidades básicas de los individuos, las empresas y las sociedades: de innovación para predecir y enfrentar los cambios, de adaptación para adecuarse a las transformaciones tecnológicas y de mercado y de aprendizaje como proceso continuo y sistemático.”¹⁹

17. Cariola, M. y Quiroz, A. (1997) Competencias generales, competencias laborales y currículum, en Novick, M. y Gallart, M. Coord. (1997) Competitividad, redes productivas y competencias laborales (Montevideo, CINTERFOR),

18. Cfr. CINTERFOR-OIT (2007) Promoción de la empresa sostenible (Montevideo, CINTERFOR).

19. Op. cit., Pág. 57.



La importancia atribuida a estas capacidades en el marco de los desafíos del mundo productivo, hacen que la preparación de los recursos humanos sea determinante, con lo cual se abre un nuevo espacio para la discusión acerca de los sistemas educativos, la formación continua y la capacitación laboral para generar perfiles coherentes con las demandas actuales, los que están asociados entre otros a la capacidad de analizar y resolver problemas, trabajar en equipo, realizar múltiples funciones e interactuar con otros actores del proceso productivo (Ibarra, 1996). Otros autores relevan el desarrollo de habilidades y competencias para aprender, comunicarse y adaptarse al cambio, lo que de acuerdo a Cariola (1995) implica la adquisición de capacidades de razonamiento más que el dominio de contenidos o destrezas específicas. Como sea, lo fundamental es generar medidas que permitan subsanar las deficiencias que eventualmente existen en la formación previa al empleo, lo que puede lograrse a través de:²⁰

- Integrar la formación en competencias profesionales fundamentales y técnicas.
- Aplicación de sistemas de garantía de calidad para acrecentar la transparencia de los programas de educación y formación.
- Certificación de las calificaciones y el reconocimiento de las competencias adquiridas en el empleo.
- Formación basada en competencias profesionales.
- Asociaciones público-privadas de formación, para abordar cuestiones relativas a la calidad y pertinencia de la formación previa al empleo.

20. Cfr. CINTERFOR-OIT (2008) *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento, el empleo y el desarrollo* (Montevideo, CINTERFOR).



Uno de los modelos que desde los años 80 se discute en los países más desarrollados y, más recientemente en Chile y la región, es el enfoque de competencia laboral, que surge como concepto “en torno a la necesidad de mejorar la relación del sistema educativo con el productivo, impulsando de este modo una adecuada y óptima formación de la mano de obra, que pueda responder a las nuevas exigencias del mundo productivo y de la economía mundial.”²¹ Este modelo aún está abierto a debates que debieran resolver temas como la relación entre trabajo y educación formal, los énfasis en torno a qué tipo de trabajador se quiere formar y para qué, la definición de estrategias metodológicas y currículos que integren formación social y laboral, etc. (Poblete, 2003). Al margen de estas discusiones, este concepto de carácter amplio y dentro del cual coexisten diversos modelos que lo sustentan en la práctica, es el que nuestro país ha impulsado a través de la promulgación de la Ley 20.267 y el trabajo desarrollado por ChileValora.

Lo señalado hasta ahora se orienta en la dirección de mostrar que los nuevos contextos productivos demandan otras formas de hacer, otras formas de llevar a cabo las actividades vinculadas al desarrollo de las empresas y del mundo laboral en general. A la base de estas nuevas exigencias se encuentra la necesaria articulación de los factores que intervienen en los procesos productivos, vale decir, la innovación tecnológica, la elaboración de productos de calidad y la gestión de los recursos humanos para contar con personal calificado que responda a los perfiles señalados más arriba. Respecto de este último punto, es posible poner en práctica diversas estrategias para abordar los desafíos ya señalados, todas ellas vinculadas a la formación de capital humano.

21. ChileValora (2011) *Valorando el “Saber hacer”. El camino para la instalación de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales Chile, 2002-2009* (Santiago, ChileValora), pág. 16.

4. El modelo de formación por competencias

Si bien el concepto de competencia tiene su origen en la década del 60, cuando surge vinculado al movimiento educativo de “pedagogía basada en el desempeño”, es en los 80 cuando alcanza su mayor desarrollo, especialmente en los países más industrializados que buscaban la forma de vincular el sistema productivo con el educativo.

El concepto de competencia entendido como habilidad posee tres expresiones básicas: por un lado, la física o manual, luego, la intelectual o moral y, finalmente, la social o interpersonal (Cariola y Quiroz, 1997). Otros autores han priorizado otras dimensiones del concepto, es el caso de Arnold (2002), quien señala que los factores propios de una competencia son los conocimientos, las aptitudes y las habilidades.

Más allá de estas precisiones, existe consenso en que el término “competencias” remite a la capacidad de desplegar y poner en práctica ciertas acciones orientadas a la obtención de un determinado resultado, con lo cual supone un “saber hacer”. Esta idea es fundamental para los sistemas productivos, toda vez que su orientación a resultados, y la obtención de los mismos, determina en último término el éxito o fracaso del proceso. Por eso las competencias laborales son la base hoy en día de la formación y capacitación de mano de obra,

planteándose “como un enfoque que impulsa la formación en la línea de armonizar tanto las necesidades de las personas y de las empresas, como de la sociedad en general.”²²

Lo cierto es que el concepto de competencia laboral ha sido definido de diversas formas, enfatizando cada una de ellas aspectos o dimensiones constitutivas que ponen el acento ya sea en habilidades que las personas deben desplegar para alcanzar un resultado, o en otros aspectos que se consideran fundamentales para su obtención.

Esto dificulta establecer una definición única, con lo cual las opciones teóricas o los paradigmas desde el cual se interpreta el concepto determinan tanto su comprensión como las formas de evaluarla en una práctica concreta. Este vínculo entre teoría y práctica permite una mirada más integral sobre el concepto de competencia, porque una condición básica para una competencia es que sea susceptible de ser medida para poder establecer con exactitud si una persona es “competente” o no, vale decir, si posee los atributos que están asociados a una actividad determinada.

El siguiente cuadro presenta un resumen de las principales definiciones que la literatura especializada consigna al respecto:

.....
22. Op. cit. Pág. 16.

PRINCIPALES DEFINICIONES DEL CONCEPTO DE COMPETENCIAS²³

Autores	Definiciones
Mertens (1996)	Enfoque integral de formación que desde su diseño conecta el mundo del trabajo y la sociedad en general con el mundo de la educación.
Oteiza (1991)	Resultado del comportamiento; tiene que ver con la actuación del que aprende, actuación que se supone medida y valorada según los resultados de ese comportamiento.
Bunk (1994)	Posee competencia profesional quien dispone de los conocimientos, destrezas y aptitudes necesarios para ejercer una profesión (capacidades profesionales), puede resolver problemas profesionales de forma autónoma y flexible (cualificación) y está capacitado para colaborar en su entorno profesional y en la organización del trabajo.
OECD	Capacidad para responder exitosamente a una demanda compleja o llevar a cabo una actividad o tarea, incluyendo las actitudes, valores, conocimientos y destrezas que hacen posible la acción efectiva.
Gonzci	Una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño en situaciones específicas.
Gallart	Conjunto de propiedades en permanente modificación que deben ser sometidas a la prueba de la resolución de problemas concretos en situaciones de trabajo que entrañan ciertos márgenes de incertidumbre y complejidad técnica.
OIT	Abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico.

Fuente: Elaboración propia con base en recursos bibliográficos.

23. Las definiciones han sido extraídas de los siguientes textos: *ChileValora* (2011) *Valorando el "Saber hacer". El camino para la instalación de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Chile 2002-2009* (Santiago). *ChileValora* y *Cariola, M. y Quiroz, A.* (1997) *Competencias generales, competencias laborales y currículum*, en *Novick, M. y Gallart, M. Coord.* (1997) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales* (Montevideo, CINTERFOR) y *Vargas, F.* (2010) *Sistemas de formación, evaluación y certificación de competencias*.

Las definiciones presentadas enfatizan aspectos distintos, lo que se debe a las perspectivas y visiones a las cuales adhieren los autores. En definitiva, se trata de paradigmas para conceptualizar las competencias que no sólo se mueven en el plano teórico sino también en el práctico, determinando

por ejemplo las formas de medición o evaluación de las competencias. En general se reconocen un conjunto de paradigmas, sin embargo, los que han alcanzado mayor relevancia en el marco de la reflexión sobre los modelos de competencia laboral son los siguientes:

PRINCIPALES PARADIGMAS DE COMPETENCIAS²⁴

Paradigma de competencias	Descripción
Conductista	Este paradigma centra como objeto de análisis a las personas y su capacidad para desarrollar adecuadamente una actividad o trabajo de acuerdo a resultados esperados y ya definidos. Define un puesto de trabajo o actividad en función de las características de las personas. Una de las expresiones más claras al respecto lo constituyó el Informe SCANS en Estados Unidos a partir de entrevistas a diferentes actores identificó las principales áreas de habilidades necesarias para obtener un puesto de trabajo.
Constructivista	Desde esta perspectiva, las competencias aclaran las relaciones mutuas y las acciones existentes entre los grupos y su entorno, pero también entre situaciones de trabajo y situaciones de capacitación. Se construye la competencia desde la persona, sus objetivos, posibilidades y también desde el mercado.
Funcionalista	Desde esta perspectiva, los objetivos y funciones de las empresas se construyen de acuerdo a su relación con el medio, vale decir, como sistema abierto. Las competencias de esta forma parten de la identificación de los objetivos principales de la organización y de su área de ocupación. Una vez que eso ocurre se define la “función” que permite alcanzar el objetivo. Este modelo prioriza los resultados más que los procesos.

Fuente: Cariola y Quiroz, 1997

24. Cfr. Cariola, M. y Quiroz, A. (1997) “Competencias generales, competencias laborales y currículum”, en Novick, M. y Gallart, M. Coord. (1997) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales* (Montevideo, CINTERFOR).

5. La experiencia chilena

Como se ha venido mostrando a lo largo de este documento, los cambios generados en el mundo y en Chile en el campo laboral, especialmente en cuanto a la gestión de recursos humanos, plantean un conjunto de desafíos que dicen relación con la necesaria adecuación y articulación entre las políticas públicas, leyes, normativas y las nuevas demandas de los mercados. Entre otros aspectos la formación y capacitación laboral son determinantes, dada la importancia que tienen en orden a mejorar la productividad de las empresas y las condiciones de empleabilidad de los y las trabajadoras.

En el caso de Chile también se han implementado un conjunto de estrategias que tienen su origen en las mismas necesidades señaladas. De hecho, hoy contamos con un marco legal y una institucionalidad de carácter tripartita que funciona como instancia que ha liderado el proceso de certificación de competencias, instalando también el diálogo social como requisito para el establecimiento de acuerdos entre trabajadores, empleadores y gobierno. En ese sentido, como se indicó anteriormente, el país se inserta dentro de la corriente principal de las políticas de formación y reconocimiento del capital humano, siguiendo incluso las recomendaciones que la OIT ha hecho al respecto:

“Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que su hubiesen adquirido de manera formal o no formal.”²⁵

25. OIT (2004) *Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos* (Ginebra).

En el 2010 ChileValora realiza la primera convocatoria que culmina con la constitución de 19 Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, representando a diversos sectores productivos. El resultado de este proceso ha sido la identificación de un conjunto de perfiles laborales, los que han sido validados por trabajadores, empleadores y gobierno, siguiendo lo estipulado en el reglamento que para esos efectos fue creado.

La constitución de los OSCL ha permitido poner a prueba el sistema en su conjunto, especialmente en sus aspectos formales relacionados con el reglamento, la ley y aquellos aspectos que apuntan a las normas que lo rigen.²⁶ También ha sido una experiencia de aprendizaje, toda vez que el proceso no ha estado exento de dificultades, debates y tensiones entre los diferentes actores. Sin embargo, el resultado alcanzado ha mostrado que el Sistema es un valioso aporte para trabajadores, empleadores y gobierno, y

los logros obtenidos son fruto, precisamente, del trabajo de cada uno de ellos, del compromiso con el desarrollo de su sector, de la voluntad por mejorar y, todavía más importante, de la capacidad de generar acuerdos en un marco de respeto, lo que posiciona el diálogo social y el tripartismo como herramientas cada vez más necesarias y legítima para alcanzar acuerdos. A esto se debe sumar el trabajo realizado por ChileValora, su directorio y su equipo profesional que ha desplegado sus capacidades técnicas para apoyar tanto la constitución de los OSCL como la validación de los perfiles, aportando de esta forma al desarrollo productivo del país y a la mejora de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores.

Este proceso de trabajo es lo que se busca mostrar en los capítulos siguientes, desde una perspectiva amplia, rescatando la experiencia de diálogo social vivida tanto a nivel institucional por parte de ChileValora, como también por los propios OSCL.

26. Lo relativo a la ley, sus definiciones y rol del directorio y los OSCL se puede revisar en el anexo.



CAPÍTULO III
Diálogo social en el marco de la
implementación del sistema de
certificación de competencias laborales

1. Diálogo social en el directorio de ChileValora

La experiencia chilena de certificación de competencias laborales y la implementación del sistema en su conjunto, no ha estado exenta de dificultades, y sus logros son frutos de un arduo trabajo en el cual el diálogo social ha sido fundamental.

De ahí el sentido de sistematizar la experiencia vivida a partir de la identificación y desarrollo de un conjunto de dimensiones que

resultan relevantes para caracterizar la forma en que ha operado el diálogo social, a la vez de mostrar las diferentes perspectivas que pueden existir al respecto, las visiones particulares de los actores y sus intereses. Para la sistematización de la experiencia del diálogo social en el directorio de ChileValora se han utilizado un conjunto de dimensiones, las que se resumen de la siguiente forma:

DIMENSIONES PARA LA CARACTERIZACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL



Alta representatividad institucional y alternancia

El avance en el proceso de constitución del Sistema de Certificación de Competencias Laborales está asociado a un conjunto de hitos que han marcado la evolución y dinámicas del diálogo social. Uno de ellos es la constitución del primer directorio de ChileValora en el 2009. La

ley establece que el directorio es una comisión tripartita compuesta por nueve integrantes: tres representantes de los trabajadores; tres representantes de los empleadores y tres representantes del sector público (Ministerio de Educación, Trabajo y Economía).

ESTRUCTURA DEL DIRECTORIO CHILEVALORA





Uno de los elementos característicos de esta etapa de trabajo ha sido alcanzar una alta representatividad institucional con la presencia activa de cada uno de los estamentos que tienen participación en el directorio. Esto constituye en sí mismo un valor en tanto otorga mayor legitimidad a las decisiones y acuerdos que se han tomado considerando, además, que sus miembros, en particular trabajadores y empleadores, representan a sus bases, por lo cual el hecho de ser actores visibles facilita la adherencia de sus pares al sistema.

Lo importante, y así ha sido, es que todos los miembros del directorio tengan la capacidad de defender el punto de vista de sus organizaciones al margen de las agendas e intereses propios. Esto requiere una alta capacidad de comunicación en los propios gremios, organizaciones de trabajadores y gobierno, además de actuar como un cuerpo que asume las decisiones que sus representantes toman por ellos. Estos son aspectos claves en todo proceso de negociación, pero son todavía más importantes en el contexto de ChileValora dado lo estratégico de las decisiones que deben tomar en beneficio de sus representados y el país en general.

En términos institucionales los trabajadores están representados a través de la Central Unica de Trabajadores (CUT), organización sindical más antigua del país constituida en el 1953. Aunque en Chile la sindicalización es baja (15,3% de los asalariados del sector privado), la CUT ha logrado convocar a un número significativo de federaciones y sindicatos de diversos rubros y actividades económicas, debido a lo cual cuenta con un alto nivel de representatividad y legitimidad frente a sus bases, a los propios empleadores y al gobierno.

Por su parte, los empleadores están representados a través de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), organización creada en el 1934 que actualmente agrupa a diversos gremios empresariales. Tal como en el caso anterior, la CPC ha tenido una larga trayectoria de relaciones y vínculos tanto con las organizaciones de trabajadores como con el gobierno, con lo cual es un actor relevante en la definición de acuerdos y políticas laborales en el país.

Finalmente, el gobierno ha estado presente a través de tres ministerios sectoriales cuyas funciones tienen directa relación con el Sistema de Certificación de Competencias Laborales. Como se indicó anteriormente se trata del Ministerio de Educación; Ministerio de Economía y Ministerio de Trabajo.

Esta dinámica de encuentro ha permitido que en el directorio de ChileValora estén adecuadamente representados los intereses de los diversos actores asociados al mundo laboral en Chile, reguardando un equilibrio que ha sido fundamental para su funcionamiento y que ha tenido expresiones concretas, por ejemplo, en las formas de alternancia en la presidencia.

En efecto, al momento de constituir el directorio en el 2009, se decidió que el representante de los empleadores ocupara la presidencia, cargo que debía ejercer por un periodo de dos años, luego de los cuales se debía volver a elegir otro presidente o reelegir a quien estuviese en ejercicio.²⁷

El 2011 en el contexto de la renovación de la presidencia del directorio, se eligió al representante de los trabajadores para ocupar el cargo, lo que marca un hecho importante porque da cuenta de una voluntad, mediada por el diálogo social, de resguardar los equilibrios. En ese sentido, como han indicado los diversos actores que fueron entrevistados para la elaboración de este documento, la renovación de la presidencia se dio en función de los reglamentos, aunque sin necesidad de la mediación o “sorteo” debido al consenso que se alcanzó: el acuerdo democrático de los miembros fue optar por la sucesión y traspaso desde el representante de los empleadores al de los trabajadores.

27. De acuerdo a lo señalado en el reglamento la Comisión debe ser presidida por aquel de sus integrantes que sus miembros designen y durará en el cargo dos años.

ALTERNANCIA EN EL DIRECTORIO



Lo interesante de esto es el valor otorgado al consenso como procedimiento para la toma de decisiones, lo cual en sí mismo es una condición central del diálogo social. Si bien la votación es un mecanismo validado y contemplado en los reglamentos, son pocas las veces en que se ha debido recurrir a ella porque por lo general priman los acuerdos.

Este es un hito simbólico y concreto porque pone en evidencia que las eventuales tensiones entre trabajadores y empleadores fueron superadas en pos de los objetivos institucionales (aunque esto no signifique dejar de lado discrepancias y debates de ideas).

De esta forma se refuerza el compromiso de los actores con el sistema. De hecho, la alternancia fue una decisión de los

miembros del directorio, dado que también se pudo haber optado por la reelección de quien hasta ese momento ejercía el cargo, tal como estipula el reglamento.

Esto denota una capacidad fundamental para el logro de objetivos estratégicos que va más allá de las agendas personales, dado que lo que está en juego es el mejoramiento de la empleabilidad de los trabajadores y la propia productividad de las empresas. Por otro lado, la capacidad de llegar a acuerdos da cuenta que los grados de confianza al interior del directorio fueron creciendo, con lo cual las resistencias iniciales también cedieron su lugar. Precisamente, las confianzas son un factor fundamental en cualquier proceso no sólo de diálogo social, sino también de gestión y trabajo en pos de objetivos comunes, tal como se consigna en el punto siguiente.

Construcción gradual de las confianzas

Los procesos de diálogo social nunca están exentos de dificultades que muchas veces hacen fracasar las iniciativas que se llevan a cabo. Al respecto, existe consenso entre quienes estudian o han participado de este tipo de acciones que a la base del diálogo social, y muchas veces como una condición de posibilidad, se encuentra la construcción de confianzas.

El directorio de Chilevalora no ha sido una excepción: su experiencia de trabajo ha transitado desde las desconfianzas iniciales a la construcción de lazos basados en el respeto y la aceptación.

En efecto, el conjunto de actores entrevistados reconoce que las resistencias iniciales estaban inevitablemente relacionadas con desconfianzas, resultado, muchas veces, del desconocimiento mutuo, de la poca práctica de diálogo y del hecho de abordar un tema nuevo que no había sido parte de aquellos que convocan tradicionalmente a trabajadores, empleadores y gobierno. Estas dificultades se aprecian también a nivel de los OSCL, como se verá más adelante. En algunos sectores, minoritarios por cierto, también hubo posturas inflexibles debido a las malas experiencias previas en procesos de diálogo, lo que determinó vencer mayores obstáculos a la hora de avanzar.

Por otro lado, el tema de las competencias laborales es relativamente nuevo en Chile, especialmente a nivel de la discusión pública. La difusión del conocimiento que existe sobre las competencias ha

sido escasa y restringida a círculos académicos y especialistas. Esto ha determinado que los diferentes actores del mundo laboral por lo general tengan poco conocimiento sobre sus alcances y los aspectos técnicos asociados, situación que se agudiza en el caso de los trabajadores. Eventualmente ocurre que los gerentes de recursos humanos de algunas empresas manejan en parte el tema y tienen ideas acerca de su funcionamiento y los procedimientos necesarios para implementarlo, sin embargo, a nivel de los trabajadores esas nociones por lo general son nulas, lo cual genera una brecha de conocimiento que finalmente puede transformarse en una asimetría de poder, situando a los dirigentes en una posición desventajada frente a los representantes de los empleadores potenciando las desconfianzas y, por tanto, obstaculizando el diálogo social.

De esto se deduce la importancia de nivelar a los actores, especialmente a quienes presentan más debilidades en el manejo del tema, con el fin de avanzar hacia un diálogo más simétrico que asegure mayor efectividad. Lo que está en juego es el establecimiento de una relación virtuosa entre lo político y lo técnico, vale decir, hacer confluir el “sentido político” (vinculado a la definición de metas) y la “capacidad técnica” (como forma de asegurar su viabilidad): no basta fijar objetivos, también es importante generar condiciones mínimas para hacer que estos se cumplan. De ahí la importancia que los actores tengan conocimientos acerca de los temas que están abordando, así como de las metodologías que aumenten las capacidades para contar con un lenguaje común.

Sumado a esto, las desconfianzas iniciales también estaban mediadas por las ideas preconcebidas por parte de los trabajadores (¡los empresarios siempre quieren ganar!) y de los empleadores (¡los trabajadores siempre van a sacar el pliego de peticiones!), constituyéndose en los obstáculos que hubo que vencer para sentar en una misma mesa a los actores para discutir sobre formación de capital humano.

Superar estas dificultades implicó que los miembros del directorio debían vincularse y reconocerse desde sus propias especificidades y desde los intereses que cada uno de ellos representa, partiendo del supuesto que en una sociedad, y especialmente en el espacio laboral, coexisten sectores con visiones de país distintas.

Es cierto que gran parte de esto se resuelve con la voluntad de los actores, y en este caso así ha sido, pero también cobra relevancia contar con marcos normativos e institucionales claros, donde las

reglas del juego sean conocidas por todos y donde se entreguen apoyos para superar las dificultades de un proceso siempre dinámico. En ese sentido, tanto la ley como el reglamento del sistema establecen que empleadores, trabajadores y gobierno deben estar adecuadamente representados, a través de los mecanismos establecidos para garantizar el funcionamiento del sistema. Esto alude, tal como fue señalado anteriormente, a la representatividad que existe en el directorio, pero en forma adicional contar con una ley y un reglamento que establece funciones y roles claramente definidos aporta al sentido del diálogo social, a la necesidad de saber para qué se dialoga, vale decir, los objetivos que convocan en una misma mesa a trabajadores, empleadores y gobierno.

Por eso, otra de las características que adquiere el diálogo social en esta primer etapa de funcionamiento del directorio, dice relación con el compromiso con la implementación de la ley, tal como se revisa en el siguiente punto.



Compromiso con la implementación de la ley

El directorio de ChileValora tiene un conjunto de funciones asignadas a partir de la ley y los reglamentos que se han elaborado al respecto. Esto ha sido determinante para orientar adecuadamente el trabajo, dado que contar con un marco normativo y roles claramente delimitados es fundamental para reconocer los medios y los fines de las acciones desplegadas y, tal como se indicó anteriormente, el sentido del diálogo social. Saber para qué se dialoga y cuáles son los fines buscados favorece el compromiso de los actores. En tal caso, la gestión se ve facilitada cuando los objetivos institucionales son claros y conocidos.

En el directorio existen reglas que regulan su propio funcionamiento, en términos de su constitución, mecanismos de representatividad y renovación, pero también están delimitadas las funciones que les corresponde desempeñar en relación a los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales. En ese marco, la existencia de reglas reduce los márgenes de ambigüedad que eventualmente puede generar un sistema poco normado, con lo cual se gana en transparencia y credibilidad.

En ese contexto, los representantes del directorio han sido enfáticos en indicar que su misión es “implementar lo que señala la ley”. Por otro lado, las expectativas se mueven dentro de ese plano, toda vez que la puesta en marcha de la ley y el reglamento aseguran el funcionamiento del sistema y el logro de los objetivos tanto del directorio como de los propios OSCL.

La alta valoración que tiene la ley, lo que por cierto no significa que sea perfecta, dice mucho de ciertos patrones profundamente arraigados en la cultura nacional, vinculados a la importancia que adquieren las normas y los espacios institucionales para la sociedad en su conjunto. Más allá de los análisis que se pueden realizar al respecto, esto tiene implicancias concretas dado que los espacios de acción “discrecional” son reducidos, lo cual tiene sus ventajas, pero también ciertos inconvenientes debido a que las burocracias eventualmente pueden generar “inmovilismos”, afectando la capacidad de tomar decisiones oportunas que nacen de la propia cotidianeidad.

Desde el inicio del sistema hubo un compromiso explícito del directorio para que los perfiles laborales que los sectores generarán fuesen fruto de un acuerdo genuino a nivel sectorial, lo que exigía que trabajadores, empleadores y gobierno se sentasen en una mesa a discutir temas “poco tradicionales”: esto nuevamente releva el valor otorgado por el directorio al diálogo social como medio para construir acuerdos y políticas.

Esto denota una visión estratégica en tanto se reconoce la ley como un medio que efectivamente aporta en la mejora de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y la productividad de las empresas: esta “visión estratégica” pone en evidencia nuevamente el valor que se asigna a la ley y al sistema en su conjunto, lo que también marca el compromiso que los miembros del directorio, en tanto dirigentes sectoriales, despliegan para alcanzar los fines que el sistema se ha planteado.

El compromiso con la implementación de la ley también ha cristalizado en la elaboración de un discurso común, que habla de un colectivo que comparte visiones y perspectivas que apuntan al amplio consenso entre los miembros del directorio sobre el valor que posee el sistema, lo mismo en la convicción de llevarlo a cabo debido a la utilidad que presta tanto a trabajadores como empleadores. Llegar a ese nivel de acuerdo ha significado desarrollar procesos de trabajo al interior del propio directorio, a la vez de superar las dificultades que se mostraron en los apartados anteriores.

Lo interesante, sin embargo, es analizar la forma en que se llevaron a cabo esas acciones que hoy confluyen en un discurso común propio, porque a la base de este logro está precisamente el desarrollo del diálogo social. Para esto en primer lugar se definió un mapa estratégico de la institución, donde se señalan los “sentidos” y fines que se buscan. En ese marco, este esfuerzo estuvo centrado en conocer el “para qué”. En segundo lugar, también se relevó el valor de conversar acerca de los motivos e intereses que tienen los actores en relación a la política pública que promueve ChileValora, porque es evidente que trabajadores, empleadores y gobierno acuden a formar parte del directorio con intereses propios, con expectativas particulares que dan cuenta de las visiones sectoriales que cada uno representa: de ahí la importancia de compartir estas perspectivas y ponerlas en el “espacio de lo común” que ofrece el diálogo social.

El discurso común que es posible identificar hoy da cuenta de una “identidad” institucional que nace a partir del acuerdo del directorio que define una trayectoria no solo discursiva, sino también que se refleja en las acciones para la promoción del sistema que llevan a cabo una vez constituidos.

Asociado al compromiso con la puesta en marcha de la ley, hay dos hechos que son significativos. Por un lado, que la participación de los miembros del directorio es voluntaria, lo que implica que no está asociada a ningún tipo de remuneración y, por otro, que ha existido durante las sesiones realizadas un quórum permanente, lo que ha sido un facilitador para la toma de decisiones.





En relación con lo primero, la condición de miembro del directorio no supone ningún tipo de remuneración o incentivo, incluso la ley establece la obligatoriedad de elaborar una declaración patrimonial de quienes son parte del directorio que será de conocimiento público, además de estipular sanciones para quienes incumplan las normas.

En cuanto a lo segundo, el directorio para sesionar debe tener un quórum de a lo menos cinco de sus miembros. De acuerdo a lo expresado por los entrevistados, nunca de los años de funcionamiento del actual directorio se ha debido suspender una reunión por falta de quórum. Esto pone en evidencia al menos dos cosas: por un lado, el interés que el sistema genera, debido a que los representantes de los trabajadores, empleadores y gobierno, reconocen el valor del sistema como mecanismo para mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y la productividad de las empresas, con lo cual el país gana en competitividad. Por otro lado, también queda de manifiesto la responsabilidad política de los miembros con sus propios sectores, toda vez que ellos son representantes de trabajadores, empleadores y gobierno y en esa condición participan del directorio.

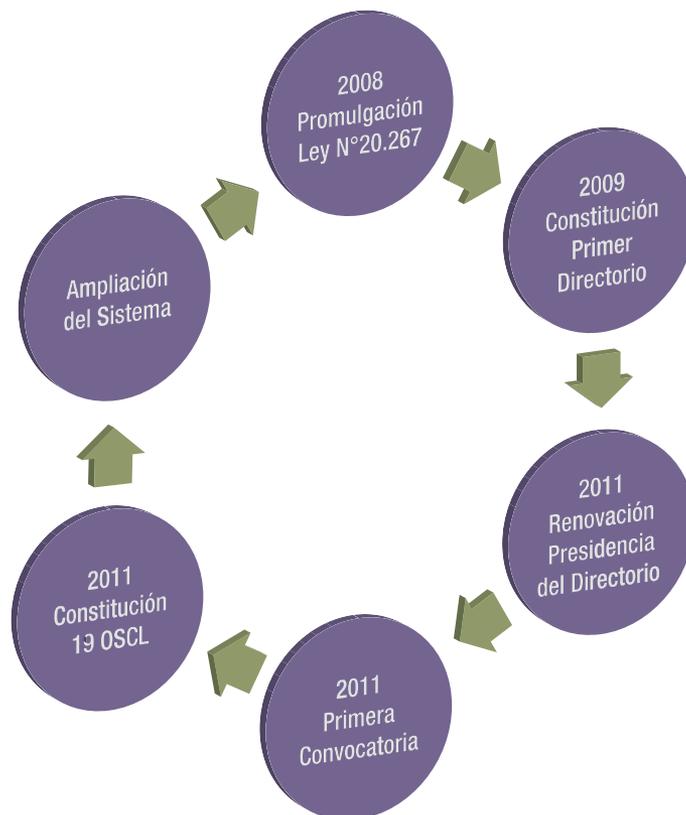
Finalmente, también es necesario consignar que tanto los representantes de los empleadores como de los trabajadores han estado desde la primera conformación del directorio, de forma tal que el tiempo ha logrado limar las desconfianzas iniciales y avanzar hacia la consolidación de un “equipo”. Por su parte, los representantes del gobierno no han sido los mismos, debido al cambio de administración política que vivió el país el 2010, con lo cual hubo que incorporarlos a un directorio que ya tenía una lógica de funcionamiento, acuerdos, estilos y liderazgos que eran funcionales a las metas que la ley establecía.

Cumplimiento de la agenda

Los procesos de trabajo institucional deben necesariamente estar asociados a resultados que dicen relación con una agenda que implica una planificación, una programación de largo plazo que reconociendo dificultades y facilitadores se traza metas y objetivos.

En ese sentido, de parte del directorio de ChileValora hubo una agenda de trabajo relacionada con el posicionamiento del Sistema de Certificación de Competencias Laborales y, posteriormente, la constitución de los primeros 19 organismos sectoriales.

HITOS EN LA AGENDA DE TRABAJO DE LA PRIMERA ETAPA



Como se desprende del diagrama, la agenda de trabajo tiene un impulso inicial a partir de la promulgación de la ley y el reglamento, luego de lo cual se constituyó el primer directorio. Desde el 2009 en adelante comienza el desarrollo de un conjunto de acciones, fundamentadas en acuerdos y consensos, relacionadas con la difusión del Sistema, definición de sus aspectos operativos y análisis de contexto a nivel de empresas y trabajadores. Estas actividades apuntaban más a la consolidación que a la ampliación, con lo cual hay una opción clara por parte del directorio. Posteriormente, el 2011 se produce la renovación de la presidencia del directorio, lo que marca un nuevo impulso y la realización de la primer convocatoria a constituir los Organismos Sectoriales de Capacitación Laboral. El resultado de este proceso fue la constitución efectiva de 19 OSCL, proceso que generó un gran aprendizaje acerca de las formas de hacer, capacidad de establecer acuerdos, estrategias de trabajo, rol de los actores, etc.

Diseñar y desplegar una agenda de trabajo ha sido fruto de un acuerdo al interior del directorio mediado por el diálogo social. En ese sentido, y tal como se indicó en los apartados anteriores, la definición de una planificación compartida supuso no solo la adhesión a lo establecido en la ley, sino también la convicción acerca de la necesidad e importancia de llevar a cabo el Sistema.

Sobre lo primero, en los apartados anteriores se mostraron un conjunto de obstáculos que ha enfrentado ChileValora para posicionar el Sistema de Certificación de Competencias Laborales, que nacen de la novedad e innovación que supone y de otros

factores propios del contexto laboral. Sin embargo, más allá de la consideración de los logros, también es importante establecer las condiciones que permitirán que éstos sean sostenibles en el tiempo y que se asocien a una política nacional estable más que a iniciativas particulares poco articuladas.

En ese marco, los logros alcanzados en la primera etapa de trabajo están marcados por la constitución de los 19 Organismos Sectoriales de Competencias Laborales. Este hecho ha implicado desplegar un conjunto de acciones, muchas de las cuales han sido expuestas en los apartados anteriores, sin embargo, lo que se debe relevar es que finalmente la gestión y los medios de trabajo tanto del directorio como de la secretaría ejecutiva, han sido los adecuados para alcanzar los objetivos institucionales. Sobre el rol de la secretaría ejecutiva es importante señalar que desde el inicio del Sistema hubo un esfuerzo intencionado por lograr una convergencia entre los diferentes actores, de forma tal de facilitar la gestión. Durante el periodo de trabajo en esta primera etapa, la secretaría ejecutiva ha logrado ser una especie de visagra que aportó en primer lugar, al reconocimiento de los actores para luego promover la superación de las desconfianzas y el desarrollo del diálogo social.

En ese sentido, el compromiso con el diálogo social como medio para el funcionamiento del Sistema no es sólo formal, sino también activo en cuanto a la implementación de estrategias que hoy confluyen en la plena convergencia de trabajadores, empleadores y gobierno con la secretaría ejecutiva y su rol mediador.

.....
28. Al mes de enero de 2014 en ChileValora se han constituido 41 Organismos Sectoriales de Competencia Laboral.

De ahí que el conjunto de los miembros del directorio entrevistados está de acuerdo: la primera convocatoria realizada que derivó en la constitución de los primeros 19 OSCL no sólo puso a prueba el sistema, sino también el rol de cada uno de ellos y en particular de la secretaría ejecutiva. Los acuerdos alcanzados y la propia

consolidación del sistema dan cuenta de un gestión exitosa. En efecto, la consolidación supuso establecer bases sólidas, validarlo entre los actores y asegurar su sostenibilidad antes de aumentar sus coberturas. Lo fundamental es que en ese esfuerzo el diálogo social ha jugado un rol determinante.

CUADRO PRIMERA GENERACIÓN DE ORGANISMOS SECTORIALES

1	Sector Acuícola Mitílicos
2	Sector Acuícola Salmonero
3	Sector Agricultura Familiar Campesina
4	Sector Frutícola
5	Sector Comercio-Retail
6	Sector Radiodifusión
7	Sector Empresas de Menor Tamaño - Autoempleo
8	Sector Industria del Pan
9	Sector Metalmecánico
10	Sector Pesca Artesanal
11	Sector Turismo-Guías
12	Sector Turismo-Gastronomía
13	Sector Vitivinícola
14	Sector Apícola
15	Sector Eléctrico
16	Sector Minería
17	Sector Cultura
18	Sector Taxis Colectivos
19	Sector Municipal

PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS PRIMERA ETAPA

1	Desarrollo de las bases administrativas y jurídicas del sistema: reglamento y reglas del juego
2	Construcción de la estrategia general del sistema
3	Instalación Secretaría Ejecutiva
4	Difusión tripartita del sistema a nivel sectorial y regional
5	Creación Institucionalidad para el levantamiento de Perfiles (OSCL)
6	Constitución de 19 OSCL

Como se muestra en el esquema, los principales logros de esta primera etapa de trabajo dicen relación con sentar las bases para la consolidación del sistema, para luego avanzar hacia su ampliación. Aquí se abre un tema interesante que dice relación con aquellas condiciones de posibilidad que van a permitir que el sistema efectivamente se mantenga en el tiempo. Porque ciertamente el desarrollo de una agenda de trabajo no está limitada al logro de objetivos, sino también a su sostenibilidad.

Al respecto, lo primero es establecer el sentido de un sistema de estas características, que dice relación con la gran cantidad de trabajadores que no poseen educación formal, pero que han desarrollado una experiencia a lo largo de sus vidas que debe ser reconocida. De acuerdo a esto, la pertinencia del sistema dice relación directa con su sentido, con la necesidad de reconocer las competencias que permitirán que tanto las empresas como los trabajadores se beneficien.

También se vislumbra otro tema significativo, cual es la importancia de contar con un sistema de cualificaciones a nivel nacional. A través de este punto se está haciendo el vínculo con las políticas de formación para el trabajo que el país debe implementar: no se trata de tener una institución que promueve la certificación de competencias laborales si es que no existe un diálogo y una articulación con las políticas públicas sectoriales que el Estado debe promover:

Las evidencias y los diversos estudios realizados a nivel de la gestión de las políticas públicas, muestran con claridad que un factor de éxito es la articulación entre ellas, especialmente cuando abordan situaciones concretas dentro de un mismo sector. En ese sentido, ChileValora y el sistema no pueden estar al margen de las políticas que el Estado desarrolla en materia de formación y capacitación laboral. Por el contrario, el vínculo es necesario para

dar mayor sentido a la política, focalizar su acción y racionalizar los recursos humanos, técnicos y financieros existentes. Se trata, también, de dotar a las políticas de un discurso claro y señales unívocas hacia el mundo laboral.

Por eso, ChileValora no puede ser un eslabón aislado, debe estar incorporado en la corriente principal de las políticas de formación continua, ser parte de la agenda de gobierno para así asegurar su sostenibilidad. Esto implica definir en conjunto con los actores, con los mecanismos propios del diálogo social tripartito, una política nacional y alinear las diversas iniciativas que existen sobre la materia con las prioridades que se establezcan al respecto. Aquí la participación de los actores y el rol que puede jugar ChileValora es fundamental, primero porque cuenta con una experiencia acumulada y, segundo, porque su esquema de funcionamiento tripartito otorga una indiscutible legitimidad.



Desafíos para el diálogo social a nivel de directorio

Los distintos puntos abordados hasta acá han tenido como hilo conductor el diálogo social, concretamente, si bien se han descrito un conjunto de situaciones que caracterizan el funcionamiento del directorio y del sistema en general, en todos ellos ha habido una opción por mostrar cómo a través del diálogo social ha sido posible el desarrollo de cada uno de ellos. En ese sentido, es evidente que los logros alcanzados durante esta primera etapa han sido significativos y dan cuenta de la puesta en valor del diálogo social como medio para lograr acuerdos. Sin embargo, eso no obsta para que se consideren un conjunto de desafíos que requieren ser abordados en orden a proyectarlo como un valor permanente, consolidado como una práctica que aporta al cumplimiento del reglamento, la ley y los objetivos estratégicos que se han trazado.

De ahí que pensar en la sostenibilidad del diálogo social para la continuidad del sistema requiere al menos tomar en consideración los siguientes desafíos:²⁹

- Avanzar hacia un esquema de funcionamiento/financiamiento del directorio que sostenga una exigente agenda de trabajo.
- Instalar un sistema de medición de impactos de la política a nivel de trabajadores y empresas.
- Generar una plataforma de mayor influencia e integración hacia las políticas públicas relacionadas: Trabajo, formación profesional, educación técnica, innovación, fomento productivo, entre otras.
- Insertar el tema de la certificación de competencias en la agenda laboral de la multigremial empresarial y multisindical de manera permanente.
- Promover una agenda pro sistema de formación permanente, con el aporte de los tres actores del sistema.

29. Cfr. ChileValora (2012), Diálogo Social en el Sistema de Certificación de Competencias Laborales.

2. Diálogo social en los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales

El diálogo social no sólo ha sido un eje de funcionamiento del directorio sino también y como se ha mostrado anteriormente, es una exigencia para el desarrollo de los procesos de trabajo de los propios Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, de forma tal que al interior de éstos se han generado dinámicas similares a las ya descritas, aunque con ciertas particularidades que nacen de la especificidad de los sectores de trabajo, la relación entre empleadores y trabajadores, y el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Precisamente, este apartado describe el desarrollo de los procesos de trabajo a nivel de los OSCL, considerando el diálogo social como el eje de análisis. Para llevar a cabo la sistematización se han establecidos las siguientes dimensiones:



DIMENSIONES PARA LA CARACTERIZACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL



Construcción gradual de confianzas y brechas de conocimiento

Cuando se presentaba la experiencia de trabajo del directorio se indicaba que una de las principales dificultades que surge en la relación entre los actores es la desconfianza inicial, que también se expresa en los OSCL, especialmente entre trabajadores y empleadores. Como se ha venido mencionando, este es un tema transversal a cualquier proceso de diálogo social, lo que en parte refleja la poca práctica y sistematicidad que existe en el país y, por otro lado, la escasa relación entre actores diversos con intereses que no son siempre los mismos.

A esto se suma que las escasas ocasiones que en general reúnen a trabajadores y empleadores son utilizadas para la discusión de temas tradicionales como las condiciones de trabajo o las demandas salariales. Sobre capacitación y formación laboral, como indicó uno de los dirigentes entrevistado, no se tienen mayores antecedentes, a excepción de unos pocos sectores, como se verá más adelante.

Respecto de las confianzas, tal como ha ocurrido a nivel del directorio, los OSCL han debido sortear numerosas dificultades que nacen en algunos casos de relaciones marcadas por una historia de desencuentros entre trabajadores y empleadores, por lo cual hubo un esfuerzo intencionado de ChileValora por convocar y promover la participación de los distintos actores, estableciendo como condición el diálogo social.

La práctica del diálogo social requiere cierta periodicidad. Algunos sectores han tenido experiencias sostenidas en el tiempo, que si bien no se han relacionado directamente con la formación y capacitación laboral, son una base fundamental debido a que marcan un camino de entendimiento entre trabajadores, empleadores e incluso el gobierno.

Esto pone en evidencia que los procesos de diálogo se ven facilitados cuando existe un conocimiento previo entre los actores, lo que permite un clima adecuado para expresar los puntos de vista, aunque eso no signifique necesariamente llegar a acuerdos.

Este tipo de experiencias previas no se han dado en todos los sectores, lo que finalmente ha afectado la fluidez del diálogo y la posibilidad de llegar acuerdos en forma más expedita. Sin embargo, es ahí cuando la disposición de los actores se transforma en un facilitador, porque en la medida que existen deseos de lograr algún tipo de consenso, en el marco de las oportunidades y objetivos del Sistema de Certificación de Competencias Laborales, se hace más viable el proceso y mucho más factible alcanzar los logros asociados.

Lo comentado hasta ahora tiene que ver con experiencias previas a la constitución de los OSCL, pero también es posible identificar otros antecedentes que pueden ser considerados como facilitadores para el desarrollo del diálogo social en el marco del Sistema de Certificación de Competencias Laborales. Es el caso de sectores que han desarrollado iniciativas de identificación y certificación de perfiles, como ocurre con el sector eléctrico, donde es algo ya instalado y con cierta trayectoria, con lo cual el trabajo iniciado en el marco del sistema se ha hecho mucho más fácil y más fluido, dado que no ha resultado desconocido.

Por otro lado, también se aprecia una apuesta estratégica, en tanto han avanzado hacia la certificación de perfiles como una forma de asegurar la calidad de sus servicios. En ese sentido, el Sistema de Certificación de Competencias Laborales es visto como un medio para apostar por el desarrollo del propio sector e insertarse en la corriente principal de la formación y capacitación de capital humano.

Esta perspectiva se da en un sector grande, estratégico, que agrupa a un conjunto significativo de empresas y trabajadores, con un alto grado de especialización, sin embargo, no todos los OSCL que se han constituido comparten esta visión. De hecho, algunos ven la identificación de perfiles como el fin del proceso, sin asociarlo necesariamente al desarrollo del sector, mientras que otros lo ven como una oportunidad para abrir nuevos temas, mejorar las relaciones entre trabajadores y empleadores y aportar a su fortalecimiento y proyección.





Esto plantea la interrogante sobre si el tamaño y características del sector determinan este tipo de visiones estratégicas, dado que por su posición en el mercado deben responder a un conjunto de exigencias, dentro de las cuales la calidad de los servicios prestados hace la diferencia. Y una de las formas de garantizar la calidad y mostrarla a sus clientes es a través de la certificación de sus trabajadores. En forma adicional, estos sectores son también los que han desplegado iniciativas de diálogo social en forma previa a la constitución del sistema, con lo cual ya existen confianzas y lazos que han facilitado su desarrollo.

Los OSCL han servido para vincular a trabajadores, empleadores y gobierno, sin embargo, los procesos de diálogo se han visto a veces entorpecidos también por aspectos como las brechas de conocimiento. En efecto, en la negociación ocurre que por lo general

los trabajadores son quienes menos información poseen sobre el tema de las competencias, lo que dificultaba el diálogo y los avances. Ese obstáculo también lo han reconocido algunos de los entrevistados pertenecientes a los OSCL. De esa forma, aparece como una necesidad contar con personas preparadas capaces de insertarse en la lógica discursiva propia de las competencias laborales, lo cual no es fácil si se toma en consideración que el tema es relativamente nuevo en el país. Si bien esto puede variar dependiendo del sector productivo, se suele dar una tendencia hacia la asimetría de conocimiento y la expresión de una brecha que es difícil de salvar.

De ahí que las iniciativas que ha venido implementando el directorio son pertinentes y aportan a mejorar las condiciones de entrada de los actores al diálogo, con lo cual éste se hace más efectivo en términos de sus resultados.³⁰

30. Tales iniciativas son la realización de un taller en conjunto con la OIT para capacitar a los trabajadores y la exigencia a las consultoras que apoyan técnicamente a los OSCL de realizar actividades que permitan nivelar el conocimiento de los trabajadores.

Asociado al desarrollo del sistema, también existen otras dificultades que enfrentan en particular los trabajadores y que repercuten en la construcción de confianzas. Se trata de la escasez de recursos.

Por lo general las organizaciones sindicales no manejan recursos que les permita solventar estudios o, en este caso concreto, diagnósticos sectoriales que conduzcan a la identificación de perfiles. Esto deja como única alternativa que sean los empleadores y sus asociaciones gremiales quienes se hagan cargo de financiar los estudios y apoyos técnicos que el proceso requiere. El riesgo es que se genere una “lejanía” sobre las decisiones importantes, como

Mayor liderazgo empresarial

Los grados de participación de los actores en el contexto de la implementación del sistema y la construcción de perfiles laborales han sido diversos y, por lo general, asociados a los espacios que han encontrado al interior de los propios OSCL. Trabajadores, empleadores y gobierno se han alineado con los objetivos del sistema, en tanto comparten los sentidos que están a la base de éste y creen en su utilidad. Y si bien ha habido una alta motivación, no todos los actores han tenido la misma participación en términos de su constancia y aportes.

Asociado a esto se encuentra el ejercicio de poder y los roles hegemónicos que se dan al interior de los OSCL. En este aspecto se comentó anteriormente que los empleadores son quienes disponen de recursos para financiar los estudios y otras demandas

por ejemplo la elección de la consultora, la supervisión de su trabajo, la definición de los productos esperados y otros factores.

Por este motivo, se produce una asimetría de poder, dado que quien maneja los recursos tiene mayores grados de injerencia sobre el desarrollo de las actividades que contrata, con lo cual los trabajadores tienden a sentirse al margen, transformándose en actores pasivos al menos frente a estas iniciativas. Si a esto se suman las desconfianzas en las relaciones y el desconocimiento del tema, la situación puede resultar mucho más compleja, derivando, tal como ha ocurrido, en un mayor liderazgo de parte del sector empresarial.

que nacen del levantamiento de perfiles, generando una asimetría en relación a los trabajadores.

Y si bien esto se resuelve en la medida en que existen las confianzas y una trayectoria de diálogo social, no deja de ser determinante dado que se parte de una desventaja. De hecho, uno de los dirigentes sindicales entrevistados fue enfático en señalar que a ellos como trabajadores les hubiera gustado entregar aportes, sin embargo, no existía la posibilidad de hacerlo. Pese a esto, afirmaba con claridad que dentro del OSCL se han sentido respetados y considerados.

De esta forma, tanto el acceso a recursos como el manejo de información han determinado un mayor nivel de liderazgo por parte de los empleadores, de forma tal que los trabajadores

en algunos casos se han visto rezagados. Concretamente, esto ha determinado una mayor presencia y perseverancia de los empleadores en las tareas y actividades que han llevado a cabo, aunque, como se verá más adelante, también hay sectores que han sido liderados por los trabajadores.

Otros sectores fueron más enfáticos en establecer que el liderazgo es de los empleadores. Esto se explica por las mismas causas que se han venido mostrando a lo largo del texto y que en este caso cristalizan en un estilo de liderazgo cerrado poco funcional al diálogo social. Incluso son casi nulas las reuniones que se han realizado entre los actores, con lo cual tampoco se ha podido avanzar en la disminución de las desconfianzas ni en

la profundización del conocimiento necesario para construir una relación viable y sostenible en el tiempo.

Finalmente, no cabe duda que el hecho de haber constituido 19 OSCL es un logro en sí mismo, que ha supuesto compromiso y un esfuerzo para cada uno de los actores involucrados. Como en el caso del directorio, el trabajo de realizado al interior del OSCL es de carácter voluntario y no está asociado a ningún tipo de remuneración, con lo cual la disposición es un factor determinante en el éxito de esta iniciativa, no solo para participar, sino también para avanzar en relaciones más democráticas donde los puntos de vista se respeten y donde el diálogo sea en función de la validez de los argumentos y no por las posiciones de poder de los actores.

Trayectorias heterogéneas

Muchos de los temas señalados hasta acá van en la línea de mostrar que la trayectoria de participación de los distintos sectores productivos en el marco de la implementación del sistema, ha sido heterogénea y disímil. Primero, por las experiencias previas de diálogo social, segundo por la forma en que se ha asumido el liderazgo, también por las asimetrías de conocimiento y recursos asociadas al tema de las competencias laborales.

Cada uno de estos factores ha determinado un desarrollo diferente para cada sector, de forma tal que es posible hacer una tipología de las tendencias desplegadas durante esta primera fase de funcionamiento del sistema, cuyas principales características son:³¹

.....
31. Tipología facilitada por ChileValora.

TENDENCIAS PRIMERA GENERACIÓN DE ORGANISMOS SECTORIALES

TENDENCIA	DESCRIPCIÓN
OSCL de sectores con experiencia previa y mayor liderazgo empresarial	Incluye a la mayoría de sectores que participaron de la llamada Experiencia Demostrativa, cuyo esquema de trabajo estaba marcado por un rol preponderante de los gremios y empresas, tanto en la generación de perfiles como en los procesos de certificación. Han debido adaptarse a las nuevas reglas del juego.
OSCL con participación equilibrada de actores	Corresponde a sectores que exhiben roles de liderazgo compartido, motivado por una relación de equilibrio previa, por la visión positiva (lo ven como oportunidad) de algunos de los actores, o por la evolución y gobernabilidad alcanzada por el proyecto (por ejemplo, sector agroalimentario, sector portuario).
OSCL de sectores nuevos en el sistema	Representan el 50% de los organismos sectoriales constituidos y en general adoptan las reglas de participación y toma de decisiones propuestos por ChileValora. En este grupo se observa una participación heterogénea de los actores (de lo formal a lo sustantivo).
OSCL con actores sindicales menos informados	Incluye a OSCL donde el actor sindical no cuenta con suficiente información o con personas formadas en materias relacionadas con competencias laborales o formación profesional. Cuando la asimetría es muy pronunciada, se limita de manera importante el aporte del actor y su capacidad de proyectar los beneficios del proyecto hacia los trabajadores que representa.
OSCL liderados por organizaciones sindicales	Corresponde al 16% de los casos, donde organizaciones de trabajadores han liderado proyectos de competencias laborales, convocando a los demás actores sectoriales y actuando como contraparte de ChileValora.
OSCL deficitarios en la representatividad de los actores	Corresponde a sectores que, ya sea por características sectoriales, atomización y/o debilidad de las organizaciones o por conflictos o disputas previas, ha sido más difícil convocar a los actores más representativos.
OSCL que internalizan tensiones o conflictos laborales previos	Es una tendencia minoritaria dentro del Sistema, que está presente en sectores marcados por trayectorias negativas en términos de relaciones laborales previas o conflictos actuales no resueltos, y que en algún grado se traspasan al OSCL.
OSCL con fuerte liderazgo y/o rol activo del sector público	De ocurrencia minoritaria en el Sistema (25% de los casos), considera a organismos sectoriales cuyo proyecto fue propuesto por una entidad del sector público, que aporta recursos directamente a su ejecución, o algunos sectores donde cumple un rol ordenador, que genera alineamiento con políticas públicas sectoriales (por ejemplo, turismo, agroalimentario, eléctrico).
OSCL con agenda ampliada	Se refiere a sectores que junto con enfocarse en los objetivos específicos del proyecto de competencia laboral, incipientemente se han propuesto aprovechar la plataforma tripartita para desarrollar una agenda más amplia, en especial en materias de formación de capital humano (por ejemplo, el modelo integrado con SENCE).

Como se desprenden del cuadro existe un número significativo de experiencias que confirman que el desarrollo de los OSCL ha sido diverso, lo cual también ha supuesto un desafío para ChileValora en orden a establecer los distintos tipos de apoyo que se han llevado a cabo.

Rol de ChileValora

La amplia diversidad de sectores plantea la necesidad de diversificar las acciones y las formas de apoyarlas, rol que recae en ChileValora. Esto refuerza la idea de contar con una institucionalidad que facilite los procesos, que “haga que las cosas pasen” y que además sea como un ministro de fe que garantiza que los logros alcanzados se atienen a lo establecido en el reglamento, dando cumplimiento a la ley. Esta función entrega seriedad al sistema y la confianza que los actores necesitan para llevar adelante sus propios proyectos.

De esta forma, ChileValora tiene una responsabilidad mayor debido a las expectativas que los OSCL tienen sobre su trabajo y el rol que cumple en tanto garante del sistema. Esto obliga a pensar en las condiciones que aseguren su funcionamiento en el tiempo, entre las cuales es fundamental la articulación con las políticas públicas, tal como se comentó en el capítulo anterior cuando se hacía mención a las condiciones de ChileValora, destacándose que los aspectos financieros son un factor clave.

Por eso no es de extrañar que en general existe consenso entre todos los actores entrevistados que dada la importancia de la institución, es preciso inyectar más recursos al sistema, con lo cual se puede asegurar el cumplimiento de su misión. Esto no es un tema menor, por el contrario el soporte institucional entregado por ChileValora ha sido clave para la constitución de los OSCL, primero porque ha tenido un rol técnico de asesoría y, segundo, porque ha

logrado asegurar que el proceso se haga de acuerdo a lo señalado en la ley y el reglamento, mediado por el diálogo social. En ese sentido, muchos de los representantes sectoriales entrevistados (trabajadores, empleadores y gobierno) destacaban que el rol de ChileValora en eso ha sido clave, porque ha intencionado la conversación sobre temas que son relevantes para el conjunto de trabajadores del sector, señalando que se ha vivido de verdad el diálogo social, no como un tema propio de las cúpulas (CUT y CPC), sino como un ejercicio real que ha permitido la participación.

Si bien este tipo de perspectivas responden a la “calidad” del proceso -que por cierto no ha sido homogéneo para el conjunto de los OSCL- lo fundamental es que muestra que el diálogo social es un horizonte posible, que no es una utopía sino una práctica constante que requiere disposición, respeto y capacidad de aceptar puntos de vista distintos a los propios y, sobre todo, el apoyo de una institución que lo promueva. En ese marco, los beneficios del diálogo son mutuos, vale decir, aportan a trabajadores y empleadores.

Otros actores indican que el principal logro alcanzado con el apoyo de ChileValora es la identificación de los perfiles laborales, siendo un paso más en el proceso, porque lo que debiera ocurrir luego es la certificación de las competencias, y es ahí donde a juicio de gran parte de los entrevistados se juega la sostenibilidad del sistema.

Los organismos certificadores tendrán una gran responsabilidad, porque acreditar que una persona posee las competencias para desempeñar una función exige mecanismos rigurosos de evaluación. Sin embargo, la gran responsabilidad es para ChileValora, que es la institución que debe autorizar el funcionamiento de estos organismos. Por tanto, se trata de una preocupación compartida que más allá de los reglamentos y los aspectos formales, implica destinar recursos profesionales a la supervisión de los centros para asegurar una certificación de calidad, conforme a estándares rigurosos.

La importancia de ChileValora como institución en términos de su rol y apoyo entregado, lleva a la discusión acerca de la sostenibilidad del sistema, lo que abre un interrogante acerca de quién debe financiarlo. Entonces esto obliga a pensar en la estructura de financiamiento que posee ChileValora y los OSCL en orden a establecer si bajo la condición actual el sistema es sostenible en el tiempo. Sin embargo, como indicaba un dirigente sindical entrevistado, la sostenibilidad del sistema no sólo se juega en sus componentes técnicos, sino más importante aún en sus aspectos políticos que apuntan a la transformación de una realidad que debe ser abordada para alcanzar una sociedad más equitativa y justa, donde el diálogo social sea un mecanismo adecuado no solo para la resolución de conflictos, sino, especialmente, para lograr acuerdos que sean beneficiosos para el conjunto del país.

32. En la actualidad se encuentra en la Contraloría General de la República una propuesta de reglamento que rige y norma el funcionamiento de los organismos certificadores de competencias laborales.





Desafíos para el diálogo social

Los distintos puntos abordados hasta acá han tenido como hilo conductor el diálogo social; concretamente, si bien se han descrito un conjunto de situaciones que caracterizan el funcionamiento de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales y del sistema en general, en todos ellos ha habido una opción por mostrar cómo a través del diálogo social ha sido posible el desarrollo de cada uno de ellos. Los OSCL han tenido una trayectoria diversa, en la cual también han mostrado que es una necesidad avanzar hacia la consolidación del diálogo, por lo cual pensar la continuidad del sistema requiere asumir, entre otros, los siguientes desafíos:

- Promover la adecuada representatividad de los actores.
- Favorecer la difusión de las reglas del juego, de forma tal que sean claras y conocidas por todos los actores.
- Asegurar la participación equilibrada de todos los actores, distribuyendo el liderazgo de forma más democrática.
- Establecer el carácter vinculante de las decisiones adoptadas en el marco de los OSCL.
- Asegurar el funcionamiento del tripartismo, garantizando la presencia activa de trabajadores, empleadores y gobierno.
- Promover el desarrollo de una perspectiva estratégica fundada en propósitos compartidos en relación a los fines del sistema.
- Entregar un soporte técnico y una preparación adecuada para todos los actores, de forma tal de reducir las brechas existentes.

.....
33. Cfr. ChileValora (2012), *Diálogo Social en el Sistema de Certificación de Competencias Laborales*.



CONCLUSIONES

1. Algunos aprendizajes

El documento ha tenido por objetivo recopilar y sistematizar la experiencia de diálogo social en el marco de la puesta en marcha del Sistema de Certificación de Competencias Laborales.

Los diversos capítulos del texto abordan temas relacionados entre sí que dan cuenta de las formas de ver y concebir tanto el diálogo social como las competencias laborales. En ese mismo sentido, la experiencia de trabajo del directorio de ChileValora y de los OSCL ha generado un conjunto de aprendizajes que si bien son propios de esta iniciativa, también pueden ser útiles para otras experiencias de diálogo social. Entre otros, es posible mencionar los siguientes:³⁴

- a) El sistema supo vencer expectativas iniciales marcadas por el escepticismo y desconfianza sobre la viabilidad de un esquema nuevo en Chile.
- b) El diálogo social, si bien tiene reglas comunes para todo el sistema, adquiere dinámicas específicas, dependiendo del sector y trayectoria de los actores que participan.
- c) El diálogo social es un trabajo en progreso, que requiere tiempo de maduración, pero resulta relevante el papel de asistencia técnica y acompañamiento permanente desde la institución.

- d) El diálogo social en competencias laborales, al igual que en muchos otros campos, se desarrolla, progresa y alcanza resultados beneficiosos para los actores cuando las instituciones públicas y el sector gobierno invierten, lideran y facilitan con decisión los procesos.
- e) El carácter vinculante dado por la ley hace la diferencia respecto de otras iniciativas.
- f) Es clave el rol de apoyo y supervisión de ChileValora hacia los actores para garantizar la eficacia del Sistema.
- g) A nivel estratégico es fundamental el rol y el respaldo de los gremios, organizaciones sindicales y entidades estatales que participan del directorio.
- h) En la etapa que sigue se requiere dar a conocer los beneficios y resultados del diálogo social a los actores y usuarios del Sistema.
- i) La cooperación horizontal es fundamental para compartir buenas prácticas y proyectar la dimensión del diálogo social a nivel del Sistema.

Cada uno de los puntos señalados ha sido fruto de un proceso de trabajo conjunto, en que tanto el directorio como los OSCL han hecho un importante esfuerzo por posicionar el sistema y por avanzar hacia su consolidación. Precisamente, para lograr su sostenibilidad en el tiempo se hace necesario poner en práctica estrategias concretas en que el diálogo social tiene un rol determinante.

34. Cfr. ChileValora (2012), *Diálogo Social en el Sistema de Certificación de Competencias Laborales*.

2. Sugerencias para estrategias de acción

A partir de la sistematización de la experiencia de trabajo que se ha presentado en esta publicación, es posible establecer un conjunto de sugerencias de estrategias que pueden aportar a la consolidación del Sistema de Certificación de Competencias Laborales. Estas sugerencias no son distintas de lo que han planteado los actores que han participado en este estudio porque finalmente son ellos quienes tienen la legitimidad para señalar las formas y caminos que debe seguir el sistema para alcanzar sus objetivos.

a) Promover el conocimiento sobre competencias laborales

Se ha insistido que los trabajadores por lo general no tienen herramientas conceptuales para estar presentes en una conversación sobre competencias laborales. Más allá de su compromiso, la ausencia de condiciones técnicas dificulta el diálogo porque profundiza asimetrías que deben ser superadas.

Las estrategias desarrolladas por ChileValora para resolver esta dificultad van en la línea correcta, aunque sería oportuno profundizar y ampliar su espectro de acción, por ejemplo, incorporando los contenidos propios de las competencias laborales en las escuelas sindicales que tanto la propia CUT -como en ocasiones el gobierno- llevan a cabo con

los dirigentes. Incluir este tema en las mallas curriculares de las escuelas puede ser un factor que aporte a un mejor desenvolvimiento de los trabajadores, reduciendo las brechas y haciendo más efectivo el diálogo.

b) Aportar al mejoramiento de las confianzas entre los actores

Para desarrollar el diálogo social de manera efectiva se requiere un nivel de confianza entre los actores. En situaciones donde esta confianza no ha sido generado todavía, es recomendable llevar a cabo acciones previas que entreguen información útil sobre las condiciones para el diálogo y las mejores estrategias para hacerlo efectivo. A través de las consultoras que apoyan técnicamente el proceso, se podría elaborar un diagnóstico para luego proponer una intervención que sea viable en el tiempo y que aporte a establecer las confianzas que se requieren.

Por otro lado, no es posible supeditar los resultados del proceso al establecimiento de las confianzas entre los actores, sin embargo, se puede tener una actitud más vigilante. En ese sentido, dado que a ChileValora se le atribuye la función de supervisión, es necesario poner más fuerza en la defensa de los requisitos del sistema y tomar decisiones cuando éstos no se cumplen. En esto el rol del directorio es fundamental.



c) Mejorar la articulación con la política pública

El desarrollo de políticas públicas sobre formación y capacitación laboral debe tener una marcada tendencia hacia la integralidad e interrelación entre los organismos que intervienen en este ámbito. De acuerdo a esto, ChileValora debe ser una institución que funcione en coordinada con las políticas y organismos sectoriales del Estado. En varias ocasiones se ha planteado la necesidad de una definición por parte del Estado de un sistema más integral dentro del cual se inserta ChileValora con la certificación de competencias laborales. Con estas definiciones estratégicas ya establecidas será más fácil avanzar en los objetivos planteados en la Ley 20.267. De ahí la importancia de establecer una agenda de trabajo compartida, de carácter tripartita para resolver este desafío pendiente en que trabajadores y empleadores tienen un rol que cumplir.

La integración en las políticas públicas condiciona la sostenibilidad del sistema, por lo cual ChileValora es un espacio privilegiado, debido a su condición tripartita, para promover esta discusión.

d) Supervisar adecuadamente a los organismos certificadores

Como se comentó a lo largo del texto, una preocupación de futuro es lo referido a la forma en que se llevará a cabo el proceso de certificación a través de los organismos facultados para hacerlo.

Esto plantea una gran responsabilidad para ChileValora, porque no se trata solo de hacer cumplir lo señalado en la ley, que en tanto formalidad es fundamental, sino más importante aún, se trata de asegurar la calidad de los procesos de evaluación que se hagan en terreno, la idoneidad del personal con que contarán los Organismos Certificadores y el valor que se atribuya a la certificación por parte de trabajadores y empleadores. Esto demanda estrategias de gestión que son privativas de ChileValora y su equipo profesional.

e) Revisar el marco legal y la estructura de financiamiento

Aunque la ley ha sido destacada a lo largo del documento como un aspecto positivo del sistema, en tanto organiza su implementación, se hace preciso revisar en qué medida sigue siendo un instrumento adecuado para pensar su ampliación. Se trata de establecer si las condiciones de funcionamiento del directorio y de los propios OSCL son viables para las siguientes etapas, sobre todo cuando es una necesidad la articulación con las políticas públicas. De esta forma,

corresponde a ChileValora evaluar el marco legal dentro del cual han funcionado y determinar si es pertinente para los nuevos desafíos que deben enfrentar.

Lo mismo en el caso del financiamiento. Si el sistema debe ser sostenible para trabajadores y empresarios, es preciso definir quién debe financiarlo. Entonces esto obliga a pensar en la estructura de financiamiento que posee ChileValora y los OSCL en orden a establecer si bajo la condición actual el sistema es sostenible en el tiempo.

f) Difundir los logros del sistema

Finalmente, como estrategia de sostenibilidad es fundamental difundir los logros que el sistema ha alcanzado. En su primera etapa de funcionamiento se han constituido 19 OSCL que hoy están en pleno desarrollo, permitiendo la identificación de un conjunto de perfiles laborales que aportan al crecimiento de los sectores productivos.

Ese es un logro importante, porque pone en evidencia que se ha cumplido con el objetivo trazado. Sin embargo, más relevante es destacar que esa meta ha sido alcanzada a través del diálogo social, mostrando que éste es posible y que cuando existe voluntad -o se sientan las bases para que así sea- resulta ser la mejor estrategia para establecer acuerdos y permitir el encuentro entre actores diversos en el marco del respeto y la democracia.



Bibliografía

Cariola, M. y Quiroz, A. (1997) *Competencias generales, competencias laborales y currículum*, en Novick, M. y Gallart, M. (Coord.) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales* (Montevideo, CINTERFOR), págs. 51-77.

ChileValora (2011) *Valorando el “Saber hacer”. El camino para la instalación de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales Chile 2002-2009* (Santiago, ChileValora).

CINTERFOR-OIT (2007) *Promoción de la empresa sostenible* (Montevideo, CINTERFOR-OIT).

CINTERFOR-OIT (2008) *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento, el empleo y el desarrollo* (Montevideo, CINTERFOR).

FIEL (2007) *Diálogo social en Chile: Una evaluación histórica (1990-2006)* (Santiago, FIEL).

García, J. (1997) “El sistema de certificación de competencia laboral en México”, en CINTERFOR *Formación basada en competencia laboral: Situación actual y perspectivas* (Montevideo, CINTERFOR), págs. 249-255.

Ghai, G. (2003) “Trabajo decente: Concepto e indicadores”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2 (Ginebra, OIT).

Gobierno de Chile, CUT, CPC, OIT (2008) *Acuerdo Tripartito Programa Nacional de Trabajo Decente* (Santiago, Gobierno de Chile, CUT, CPC, OIT).

Ibarra, A. (1997) “México: Sistemas de normalización y certificación de competencia laboral. Objetivos, características, estrategias de operación y beneficios”, en CINTERFOR *Formación basada en competencia laboral: Situación actual y perspectivas* (Montevideo, CINTERFOR), págs. 79-84.

Ishikawa, J. (2003) *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Ginebra, OIT).

Ley 20.267, promulgada el 28 de octubre de 2008.

Ministerio de Planificación Nacional (2009) *Encuesta CASEN 2009* (Santiago, Ministerio de Planificación).

OIT (1996) *Informe VI Conferencia Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT).

- 1999) *Trabajo decente*. Memoria del Director General (Ginebra, OIT).
- (2004) Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos (Ginebra, OIT).
- (2006) *Trabajo decente en la región: Una agenda hemisférica, 2006-2015*. Informe del Director Regional (Brasilia, OIT).
- (2007) *Cohesión social, trabajo decentes, tripartismo y diálogo social* (Santiago, OIT).

Olivares, J. y Roa, V. (2011) Estudio del estado del arte de experiencias internacionales de modelos de involucramiento de la industria en el sistema de educación para mejorar la vinculación de la oferta educativa con las habilidades requeridas por el sector público (Santiago, División de Educación Superior, MINEDUC).

Rojas, C. (2010) *Mapeo de las instancias de diálogo social* (Santiago, OIT).

Rucci, C. (2010) *Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales. Avances, desafíos y recomendaciones de política* (BID).

Taylor, M. (1997) "Educación y capacitación basada en competencias: Un panorama de la experiencia del Reino Unido", en CINTERFOR *Formación basada en competencia laboral: Situación actual y perspectivas* (Montevideo, CINTERFOR), págs. 47-52.

Vargas, F. (2010) *Sistemas de formación, evaluación y certificación de competencias laborales (s/d)*.

Recursos electrónicos en línea

Álvarez, L y De la O Pérez, C. (2005) Evaluación y certificación de competencias laborales en México. El caso de las dependencias del gobierno federal. <http://www.ejournal.unam.mx/rca/216/RCA21602.pdf>

CONOCER (S/F) El ABC de los Comités de Gestión por Competencias. <http://www.conocer.gob.mx/pdfs/documentos/entidad-cert-1.pdf>

CONOCER, Registro de estándares de competencia: <http://www.conocer.gob.mx>

[/index.php/estandaresdecompetencia](#)

OIT-CINTERFOR (S/F) Competencias laborales. http://cmap.upb.edu.co/rid=1133967433770_979963846_282/Competencias%20Laborales%20OIT.pdf

Sistema Nacional de Competencias. <http://www.conocer.gob.mx>

[/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=3](#)



1. La Ley 20.267 como marco para la acción

En el 2008 se promulgó en nuestro país la Ley 20.267 que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo. De esta forma, se logra contar con un marco regulador de la certificación

de competencias laborales y a la vez de generar un sistema y una institucionalidad que facilite tales procesos. En su artículo primero se indica que esta ley tiene por objeto:

“El reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independiente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal de conformidad a las disposiciones de la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Educación; así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización.”³⁵

Al menos dos elementos de lo señalado en el artículo son fundamentales: por un lado, el hecho que se reconocen formalmente las competencias laborales de las personas, sin importar la forma en que hayan sido adquiridas, con lo cual se está dando un paso hacia la puesta en valor de la experiencia y trayectoria laboral de los y las trabajadoras.

En nuestro país un porcentaje significativo de la población económicamente activa tiene un bajo nivel educativo, no contando con certificaciones o títulos que los habiliten para desempeñar un determinado cargo o rol, al menos desde lo formal. En efecto, los datos de la encuesta CASEN 2009 muestran que del total de población ocupada el 72% se mueve entre los rangos “sin educación” y “educación media”.

Esta situación se agudiza todavía más al incorporar el análisis por quintiles de ingreso: del total de población ocupada en el primer quintil el 94% se mueve entre los rangos “sin educación” y “educación media completa”. Esto tiene una incidencia directa en los ingresos: la misma fuente permite establecer que el salario promedio para quienes se ubican en las categorías señaladas, vale decir, “sin estudios” y “educación media completa” es de \$ 246.025, a diferencia, por ejemplo, de quienes tienen educación superior completa, cuyo salario promedio es de \$ 913.976. Estos datos sitúan al primer grupo de trabajadores en una situación de desventaja frente a quienes poseen títulos técnicos o profesionales, sin embargo, no se puede desconocer que durante su vida laboral han adquirido un conjunto de competencias que les han permitido suplir las eventuales falencias que derivan de

35. Cfr. Artículo primero, Ley 20.267, promulgada el 28 de octubre de 2008.

la falta de conocimientos técnicos entregados por la educación formal, desplegando aptitudes, conocimientos o destrezas para desempeñarse exitosamente en un puesto laboral, vale decir, poseen un “saber hacer” que los habilita para realizar una actividad.

Por otro lado, la ley también está favoreciendo el aprendizaje continuo debido a la importancia que se le asigna a estos procesos en orden, como se dijo anteriormente, a mejorar la productividad de las empresas, las competencias y las propias condiciones de empleabilidad de las y los trabajadores. Desde el Estado a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), se han implementado instrumentos que promueven la capacitación laboral, siendo el principal la franquicia tributaria. Y si bien como demuestran las cifras año a año aumenta el número de trabajadores capacitados, el porcentaje de personas ocupadas que hacen uso de este beneficio sigue siendo bajo, situación que se agrava al observar la utilización de la franquicia tributaria por sectores económicos. De acuerdo a esto, la minería es el sector que más capacita, mientras que los sectores con uso más intensivo de mano de obra (agricultura y construcción) son los que menos lo hacen. Esto explica que las regiones mineras como Antofagasta y Atacama

lideren a nivel nacional las cifras sobre capacitación (Poblete, 2003). Concretamente, al 2008 los trabajadores capacitados por medio de la franquicia tributaria constituían el 17% de la fuerza laboral, mientras que el total de capacitados con franquicia o programa social de capacitación SENCE representaban el 19%.³⁶

La ley también establece que cualquier persona podrá solicitar en forma voluntaria la certificación que acredite sus conocimientos sobre una determinada actividad o rubro, sin que hacer uso de este procedimiento constituya una obligación. Sin embargo, la certificación debe ser realizada por un organismo competente acreditado “a través de un marco metodológico común aceptado por los distintos sectores productivos.”³⁷ Para el caso de estos organismos, la ley señala que no será obligación su acreditación para certificar las competencias, aunque no podrán optar a los mecanismos de financiamiento público.

El objeto central de la ley es la constitución de un “sistema”, lo obliga a tomar ciertas decisiones en torno a su estructura mínima, los procesos que lo caracterizan y la interrelación entre sus elementos. El siguiente diagrama presenta en forma esquemática el sistema:

36. Cfr. Rucci, C. (2010) *Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales. Avances, desafíos y recomendaciones de política* (BID).

37. Cfr. Artículo primero, Ley 20.267, promulgada el 28 de octubre de 2008.

ESTRUCTURA CONCEPTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN POR COMPETENCIAS LABORALES



Como se aprecia en el diagrama, el sistema está constituido por una serie de conceptos básicos que determinan y otorgan una estructura de funcionamiento. Concretamente, el artículo 2 de la ley consigna las principales definiciones de los términos sobre los cuales descansa. En primer lugar, en la letra “a” se señala que una competencia laboral se refiere a:

“Aptitudes, conocimientos y destrezas necesarias para cumplir exitosamente las actividades que componen una función laboral, según estándares definidos por un sector productivo.”³⁸

Esta definición sitúa la competencia en relación a los estándares de un sector productivo, lo que obliga a establecer dentro del propio sector, y de acuerdo a su especificidad, las características o atributos que posee la competencia. En términos generales la misma ley citada resuelve esta situación introduciendo el concepto de Unidad de Competencia Laboral, definido en el artículo 2, letra “d”, como:

“Un estándar que describe los conocimientos, las habilidades y aptitudes que un individuo debe ser capaz de desempeñar y aplicar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables, condiciones de trabajo o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado.”³⁹

Una de las principales exigencias de un sistema basado en competencias laborales es el desarrollo de procesos de evaluación que permitan determinar si una persona o un trabajador han adquirido efectivamente las aptitudes, conocimientos y destrezas que son propios de la unidad de competencia laboral de acuerdo a una “situación de trabajo”. En el marco de la ley también se establece la importancia de la evaluación como elemento constitutivo del sistema, siendo definida como “proceso de verificación del desempeño laboral de una persona contra una unidad de competencia laboral previamente acreditada.”

Por su parte, la OIT ha destacado la importancia de los métodos de evaluación como elemento clave de cualquier sistema de competencias, indicando que éstos deberían ser objetivos, no discriminatorios y vinculados a normas; más específicamente:

“El marco nacional debería incluir un sistema de certificación confiable, que garantice que las aptitudes profesionales sean transferibles y reconocidas por los sectores, las industrias, las empresas y las instituciones educativas.”⁴¹

38. Cfr. Artículo 2, Ley 20.267, promulgada el 28 de octubre de 2008.

39. Op. cit.

40. Op. cit.

41. OIT (2004) *Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos.*

En la línea de lo planteado por la OIT todos los procesos de evaluación debieran cristalizar en el reconocimiento formal de las competencias, con lo cual quienes hayan demostrado su adquisición puedan efectivamente utilizarla como un recurso para mejorar sus condiciones de empleabilidad. Esto pone en evidencia la importancia de contar con sistemas de certificación, toda vez que a través de ellos tanto empleadores como trabajadores, además de otros actores vinculados al desarrollo y mejora de los sistemas productivos, cuentan con un lenguaje y un marco de acción común para lograrlo. Vargas (2010), sugiere que la certificación debiera tener al menos las siguientes características:

1. Un marco de referencia coherente.
2. Un mecanismo sencillo.
3. Validez.
4. Legitimidad y transparencia.
5. Motivar el desarrollo de competencias a empleadores y trabajadores.
6. Integrarse en la filosofía de la formación a lo largo de la vida.

La ley chilena también incorpora dentro de su ámbito de acción el concepto de certificación de competencia laboral o certificación de competencia, señalando que:

“Corresponde al proceso de reconocimiento formal, por una entidad independiente, de las competencias laborales demostradas por un individuo en el proceso de evaluación.”⁴²

De esta forma, la Ley 20.267 establece un espacio de acción que se inicia con la definición del concepto de competencia laboral y concluye con un procedimiento de certificación, dando cuenta de una mirada sistémica en la cual cada uno de los componentes tiene un rol fundamental.

Respecto de este último punto, el reconocimiento formal de las competencias debe ser realizado por entidades independientes que la ley denomina Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, que tienen como función evaluar las competencias de las personas que lo soliciten, de acuerdo a las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. La ley establece también un conjunto de obligaciones para estos centros, entre las cuales está:⁴³

- a) Aplicar los procedimientos y metodologías validadas por la Comisión en los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.

42. Op. cit.

43. Cfr. Artículo 15, Ley 20.267, promulgada el 28 de octubre de 2008.

- b) Aplicar las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión en los procesos de evaluación y certificación.
- c) Mantener las evidencias del proceso de evaluación de las competencias laborales de las personas por los períodos y en las formas que indique el reglamento.
- d) Informar a la Comisión, por escrito, de cualquiera circunstancia que altere o cambie, de manera sustancial, los antecedentes de los Centros, considerados para el proceso de acreditación, establecidos en el artículo 19 de la ley.
- e) Desarrollar su labor, con total independencia, imparcialidad e integridad.

Otro aspecto relevante en cuanto al funcionamiento de los Centros es la calidad de la certificación entregada, que en conformidad con la ley tendrá la condición de “instrumento público”. Finalmente, un tema relevante en la ley son las atribuciones entregadas a la Comisión, dado que es el único organismo que puede acreditar a los centros cuando cumplan con los requisitos de idoneidad, imparcialidad y competencia, además de:

- a) Tener personalidad jurídica.
- b) Acreditar que los servicios de evaluación y certificación de competencias laborales forman parte de los objetivos contemplados en sus estatutos o normas por las que se rigen.
- c) Tener contratado personal idóneo para la dirección y administración del Centro y para la evaluación de los trabajadores.

- d) Ser propietario, o disponer a otro título que otorgue posesión o mera tenencia, de la infraestructura necesaria para desempeñar las labores de evaluación y certificación de competencias laborales propias del sector productivo o área de la actividad económica en el cual desea desarrollar sus acciones.
- e) Contar con procesos operacionales que aseguren la idoneidad y transparencia de las decisiones que ellas adopten.

Bajo estas exigencias se espera asegurar el funcionamiento de los Centros con criterios que permitan garantizar que los procedimientos de evaluación y certificación se hacen con los más altos estándares de calidad. Sin embargo, la función de acreditación de los Centros, validación de procedimientos y metodologías sobre las competencias laborales y acreditación de las unidades de competencias laborales, la realiza la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, con lo cual sus atribuciones son claves para garantizar el éxito, rigor y funcionamiento del sistema en su conjunto. Esto pone en evidencia que además de tener un marco legal es fundamental contar con una institucionalidad que permita la viabilidad y sostenibilidad del sistema, lo que es todavía más importante si se considera que esta institución asume el tripartismo y el diálogo social como mecanismo básico para su funcionamiento y la toma de decisiones, con lo cual gana en legitimidad y validez frente a trabajadores, empleadores, gobierno y la sociedad en general.



2. La Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora

La ley en su artículo tercero crea la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales, hoy conocida como ChileValora, definida como organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, “que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.” En forma adicional se establece también un reglamento de funcionamiento para la Comisión, que complementa lo señalado en la ley, de forma tal que los procedimientos, funciones y financiamiento quedan normados y establecidos en un reglamento de carácter público. Uno de los aspectos significativos del reglamento es el hecho que establece los principios orientadores sobre los cuales se estructura el Sistema, los que se señalan a continuación:

- a) Voluntariedad para solicitar la certificación y para acreditarse.
- b) Imparcialidad. La certificación será otorgada por organismos evaluadores y certificadores en base a metodologías y procedimientos comunes.
- c) Orientación a la demanda. El valor del certificado radica en el reconocimiento que el sector productivo respectivo le otorgue.
- d) Libre competencias entre proveedores de servicios de evaluación y certificación.
- e) Irrestricto apego a los criterios y metodologías sancionados por la Comisión.

44. Cfr. Artículo 3, Ley 20.267, promulgada el 28 de octubre de 2008.

45. Cf. Artículo 3, Reglamento del Sistema Nacional de Competencias Laborales.

Por su parte, la ley en el artículo 4 señala las funciones y deberes de la comisión, los que se resumen en el siguiente cuadro:

FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES⁴⁷
a) Proponer a las autoridades competentes las políticas globales de certificación de competencias laborales.
b) Velar por la calidad, la transparencia y el resguardo de la fe pública del sistema, fijando las metodologías y procedimientos que se utilizarán en su implementación.
c) Supervisar que los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales den cumplimiento a las obligaciones que emanan de la ley.
d) Desarrollar, adquirir, actualizar y aprobar, previa evaluación, las propuestas presentadas por los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, respecto a la generación, adquisición y actualización, así como también la acreditación, de las Unidades de Competencias Laborales que se aplicarán en el Sistema, manteniendo un registro público de éstas.
e) Informar a los usuarios del sistema sobre los evaluadores contratados por los Centros de Evaluación y Certificación acreditados por ella.
f) Validar los criterios y procedimientos de acreditación y acreditar la condición de Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.
g) Acreditar la condición de evaluador habilitado para evaluar competencias laborales de las personas, en conformidad al Sistema.
h) Crear y mantener un registro público de las certificaciones otorgadas por los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales Habilitados.
i) Publicar y entregar los balances financieros auditados, así como aprobar y presentar anualmente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social el presupuesto, plan de trabajo y el plan de inversión de excedentes.
j) Elaborar las normas de funcionamiento de la Comisión y administrar su patrimonio.
k) Proporcionar la información financiera, contable u otra que requieran o soliciten los Ministerio del Trabajo y previsión Social o de Hacienda.
l) Poner a disposición de los usuarios del sistema, información relativa a los registros que mantiene la comisión.
m) Celebrar los actos o contratos conducentes al cumplimiento de los fines del sistema.

.....
47. Cfr. Artículo 4, Ley 20.267, promulgada el 28 de octubre de 2008.

Por otro lado, la ley también establece que la Comisión estará constituida por nueve miembros, precisamente en el ánimo de asegurar su carácter tripartito y el ejercicio del diálogo social. Los integrantes son tres representantes de gobierno (Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y Ministerio de Educación); tres miembros de las organizaciones de empleadores de mayor representatividad en el país y tres miembros designados por las centrales de trabajadores también de mayor representatividad en el país.

Cada uno de los miembros ejercerá su cargo durante cuatro años, pudiendo ser reelegidos por un periodo de dos años adicionales. El directorio de la comisión debe ser presidido por uno de sus integrantes (aquel que sus miembros designen), quien durará en el cargo dos años y podrá ser reelecto solo una vez.

El quórum establecido en la ley para la validez de las sesiones es de cinco miembros y los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta, siendo atribución del presidente dirimir los eventuales empates que se generen.

La Comisión tiene una secretaría ejecutiva, además de la atribución de nombrar a la persona que ejercerá dicho rol y cuyas funciones, según la ley son:

- a) Dirigir y coordinar las actividades necesarias de la secretaría ejecutiva, para dar cumplimiento a los fines de la Comisión.
- b) Proporcionar a la Comisión los insumos necesarios para su funcionamiento.
- c) Contratar al personal para el funcionamiento de la secretaría ejecutiva.
- d) Cumplir los acuerdos que la Comisión adopte.
- e) Denunciar ante la autoridad administrativa o judicial que corresponda, las infracciones cometidas en la ley.
- f) Formular anualmente el presupuesto, el plan de trabajo, el plan de inversión de excedentes y el balance de la comisión.
- g) Recibir reclamos presentados por terceros en contra de la decisión adoptada por un centro de evaluación y certificación de competencias laborales.
- h) Relacionarse con los ministerios, servicios públicos y organizaciones productivas, de trabajo y formación, necesarios para asegurar el cumplimiento de los fines de la Comisión.

Por su parte, el reglamento que regula la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, establece en su artículo 30 que son funciones del secretario ejecutivo:

- a) Preparar y entregar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social los antecedentes, informes y materiales que éste requiera para efectuar el procedimiento de designación y renovación de los miembros de la Comisión.
- b) Confeccionar y proporcionar el formulario para que los miembros de la Comisión efectúen sus declaraciones de interés y patrimonio.
- c) Solicitar asesoría especializada a otros organismos públicos y privados, para el mejor cumplimiento de las funciones que le corresponden.
- d) Cumplir los deberes y obligaciones establecidos en la ley.

En cuanto al financiamiento, la Comisión cuenta con patrimonio propio, el que puede ser obtenido por diferentes medios, entre los

cuales se incluye aquel que es asignado en la Ley de Presupuesto para el Ministerio del Trabajo y Previsión Social; los aportes de los sectores productivos participantes en la Comisión y los recursos propios que obtenga a partir de la administración de su patrimonio.

La estructura de financiamiento establecida en la ley tiene ciertas ventajas. Por un lado, el hecho de contar con aportes del Estado es fundamental, debido al mayor grado de estabilidad que genera y la posibilidad de hacer sostenibles en el tiempo el ejercicio de las funciones propias de la Comisión. Por otro lado, los aportes de los sectores productivos también son relevantes, en especial porque tal como establece el reglamento estos aportes tendrán carácter obligatorio cuando se desee destinar recursos al cofinanciamiento de la generación, adquisición y actualización de unidades de competencias laborales vinculadas al sector. Estos aportes podrán ser en dinero o en especies. Por último, también podrán hacer otros aportes, lo cual deberá ser evaluado por la persona que ejerza el cargo de secretario/a ejecutivo/a.



3. Los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales

La Comisión para llevar a cabo el proceso de generación, adquisición y actualización de las unidades de competencias laborales, debe solicitar la participación de los sectores productivos vinculados al área temática que se desea abordar dentro de los estándares de conocimiento, habilidades y aptitudes respectivos. Para facilitar este procedimiento la ley establece que el mecanismo adecuado es la constitución de Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL), los que de acuerdo al artículo 13 se formarán exclusivamente para ese efecto.

Los organismos sectoriales estarán constituidos por representantes de la Administración Central del Estado, del sector productivo y de los trabajadores, quienes tienen la atribución de requerir a la Comisión el inicio del proceso de identificación de unidades de competencias laborales, proceso conocido como Proyectos de Competencias Laborales que definen perfiles ocupacionales. Por otro lado, el artículo 14 establece que son atribuciones de los OSCL:

- a) Elaborar las orientaciones estratégicas vinculadas a las Unidades de Competencias Laborales, en cuanto a su desarrollo y lineamientos metodológicos comunes que debe considerar el sistema.
- b) Generar y actualizar Unidades de Competencias Laborales, así como proponer a la Comisión su adquisición.

El rol de la Comisión, a través de la secretaría ejecutiva, es entregar apoyo metodológico y administrativo a los OSCL. Sin embargo, en el 2010 mediante una resolución exenta, se crea un “Reglamento que Regula el Desarrollo de Proyectos de Competencias Laborales y el Funcionamiento de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales”, a partir del cual se establecen con mayor claridad los procedimientos que organizan el sistema, otorgando a la Comisión -conocida como ChileValora desde la entrada en vigencia del reglamento- un rol más claro, al señalar que sus funciones son también:

- a) Aprobar, previa evaluación, las propuestas de anteproyectos presentados por los OSCL respecto al levantamiento, adquisición, actualización y/o validación de UCL.
- b) Acreditar los perfiles ocupacionales y las unidades de competencias laborales que se aplicarán en el Sistema.
- c) Mantener un registro público de UCL.

El reglamento también se ocupa de señalar los principios que deben regir los proyectos de competencias laborales que ingresen al sistema:

- a) Orientación a la demanda: los perfiles ocupacionales deben responder siempre a la existencia de una necesidad real del mercado del trabajo en algún sector productivo, para garantizar su uso y pertinencia.
- b) Universalidad: los perfiles ocupacionales deben reflejar un estándar mínimo común de una función laboral al interior de un sector productivo.
- c) Validez sectorial: el valor de los perfiles ocupacionales radica en el reconocimiento y consenso que los actores representativos de un sector productivo les otorguen.
- d) Transparencia: el sistema debe garantizar el acceso oportuno y ágil de todos los actores claves a la información relacionada con los perfiles ocupacionales y sus procesos asociados.
- e) Calidad: el sistema debe reguardar el cumplimiento de criterios y metodologías que garanticen que la calidad de los perfiles acreditados por ChileValora, con la debida flexibilidad según las distintas realidades ocupacionales.

Por otro lado, se amplían las funciones de los OSCL más allá de lo indicado en la ley. De hecho, el reglamento en el artículo 7 señala que son atribuciones de los OSCL:

- a) Elaborar y presentar anteproyectos de competencias laborales.
- b) Convocar a los actores más representativos del sector a participar del desarrollo de los proyectos de competencia.
- c) Elaborar y monitorear los proyectos de competencia laboral.
- d) Determinar la modalidad de financiamiento de los proyectos.
- e) Definir la o las entidades que concurrirán a la forma de convenios de colaboración con ChileValora y al cofinanciamiento, si procediere.
- f) Proponer a las personas más idóneas para integrar los equipos técnicos que serán responsables de la ejecución de los proyectos por parte del sector.
- g) Validar los perfiles ocupacionales que son resultado de los proyectos.
- h) Solicitar por escrito a ChileValora la acreditación de los perfiles ocupacionales.

Un elemento central del funcionamiento del sistema es la posibilidad de presentar proyectos de competencias laborales, los que deben seguir un procedimiento que el mismo reglamento se encarga de establecer. Estos proyectos son concebidos como “conjunto de actividades coordinadas que se desarrollan en un periodo de tiempo y presupuesto definidos, con el objeto de levantar, actualizar, adquirir y/o validar un perfil ocupacional en el marco del sistema.”

48. Cfr. Artículo 2 del Reglamento que regula el desarrollo de proyectos de competencias laborales y el funcionamiento de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales.

Los proyectos pueden ser llevados a cabo a partir de la demanda planteada por un sector o por una necesidad detectada por ChileValora, aunque en todos los casos debe cumplir con las etapas definidas en el reglamento, las que se inician con la constitución del OSCL; la elaboración y presentación del anteproyecto; elaboración del proyecto; celebración del convenio de aprobación; ejecución del proyecto; validación de los perfiles

ocupacionales; y solicitud de acreditación de los perfiles ocupacionales. El reglamento también estipula los contenidos básicos que debe tener el proyecto.

Finalmente, es ChileValora quien convoca una vez al año a presentar anteproyectos de competencias laborales, siguiendo el orden señalado en el siguiente diagrama:

PROCESO DE ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE COMPETENCIAS LABORALES



Como se muestra en el diagrama anterior, una vez recibidos los anteproyectos comienza el proceso de evaluación que culmina con la aprobación o la elaboración de sugerencias para su mejora. Luego de aprobado el anteproyecto, el OSCL elaborará el proyecto de competencias laborales, apoyado en su ejecución por un especialista, secretario técnico, quien será el responsable de conformar, dirigir y supervisar un equipo operativo que permite su adecuado desarrollo. El proceso culmina cuando el secretario técnico presenta los perfiles al OSCL para su validación, aprobación que debe ser tripartita. Finalmente, debe ser el mismo OSCL quien solicite a ChileValora la acreditación de las Unidades de Competencias Laborales que componen los perfiles ocupacionales, para luego ser ingresados al Registro Nacional de Unidades de Competencias Laborales.

