



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Doctorado en Administración Pública  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Transformación del trabajo y políticas públicas en México  
(El de modelo de competencias laborales como respuesta a los cambios  
generados por la globalización en México 1980-2000)

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN ADMINISTRACION PÚBLICA

PRESENTA:  
AGUSTIN ERNESTO IBARRA ALMADA

Director de Tesis:  
Dr. Raúl Orlando Olmedo y Carranza  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR  
Dr. Ricardo Uvalle Berrones (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales)  
Dr. María Xehuantzi López (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales)  
Dr. Héctor Zamitiz Gamboa (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales)  
Dr. Jorge Márquez Muñoz (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales) (FCPS)  
Dr. José Castelazo de los Ángeles Comité de Expertos en Administración Pública  
de la O.N.U.)  
Dr. Vicente Jerónimo Suárez Zendejas (Instituto Nacional de Administración  
Pública)

Ciudad Universitaria, CD. MX.

Noviembre 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Contenido

<b>PRÓLOGO</b>	<b>IV</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>8</b>
<b>LA GLOBALIZACIÓN: CAMBIOS EN EL TRABAJO Y EN LA ORGANIZACIÓN (TENDENCIAS GLOBALES Y NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL TRABAJO)</b>	<b>8</b>
1.1. BREVE ESTADO DE LA CUESTIÓN	8
1.2. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN EL TRABAJO	14
1.3. LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	22
1.4. TRABAJO NUEVO = EDUCACIÓN DISTINTA	27
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>34</b>
<b>LA POLÍTICA LABORAL Y EDUCATIVA EN MÉXICO EN MATERIA DE EDUCACIÓN TÉCNICA, FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN</b>	<b>34</b>
<b>(1980-2000)</b>	<b>34</b>
2.1. LA POLÍTICA LABORAL EN MATERIA DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN	36
2.2. GÉNESIS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS	39
2.3. LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y LA CAPACITACIÓN EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA	47
2.4. ESQUEMAS DE ACREDITACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES	58
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>59</b>
<b>LA COMPETENCIA LABORAL COMO RESPUESTA A LOS CAMBIOS</b>	<b>59</b>
3.1. CONCEPTOS Y ENFOQUE DE LA COMPETENCIA LABORAL	59
3.2. COMPONENTES DEL SISTEMA	64
3.3. ELEMENTOS CENTRALES DE LOS MODELOS DE COMPETENCIA LABORAL	73
3.4. SISTEMA NORMALIZADO DE COMPETENCIA LABORAL	76
3.5. SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIA LABORAL	89
3.6. VENTAJAS DE LA CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIA LABORAL	91
3.7. TRANSFORMACIÓN DE LA OFERTA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN	99
3.8. LOS ESTÍMULOS A LA DEMANDA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES	117
3.9. SISTEMAS DE INFORMACIÓN, ESTUDIOS Y ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO	120

<b><u>CAPÍTULO 4</u></b>	<b>124</b>
<b><u>MODELOS EN EL MUNDO: ALGUNAS EXPERIENCIAS</u></b>	<b>124</b>
4.1. MODELOS NACIONALES (PAÍSES DESARROLLADOS)	125
4.2. MODELOS EN AMÉRICA LATINA	153
4.3. EXPERIENCIAS DE INSTITUCIONES DE FORMACIÓN	164
4.4. EXPERIENCIAS DEL SECTOR PRIVADO	165
4.5. IMPULSOS REGIONALES	167
4.6. EXPERIENCIAS ORIENTADAS DESDE LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN	171
4.7. EXPERIENCIAS ORIENTADAS DESDE LOS MINISTERIOS DE TRABAJO	174
<b><u>CAPÍTULO 5</u></b>	<b>176</b>
<b><u>EDUCACIÓN BASADA EN NORMAS DE COMPETENCIA LABORAL VERSUS EDUCACIÓN TRADICIONAL</u></b>	<b>176</b>
5.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN BASADA EN NORMAS DE COMPETENCIA LABORAL	176
5.2. HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE LA EDUCACIÓN	191
5.3. MOVIMIENTO SOCIAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE LA EDUCACIÓN BASADA EN NORMAS DE COMPETENCIA LABORAL	192
<b><u>CAPÍTULO 6</u></b>	<b>196</b>
<b><u>IMPLICACIONES Y BENEFICIOS DE LOS MODELOS DE COMPETENCIA LABORAL</u></b>	<b>196</b>
6.1. LECCIONES APRENDIDAS EN DIVERSOS MODELOS NACIONALES	196
6.2. IMPLICACIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA BASADO EN COMPETENCIAS	213
6.3. BENEFICIOS DE LOS MODELOS BASADOS EN COMPETENCIAS	223
<b><u>CAPÍTULO 7</u></b>	<b>231</b>
<b><u>ASPECTOS CLAVE EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO DE COMPETENCIA LABORAL</u></b>	<b>231</b>
7.1. CONDICIONES GENERALES DE ÉXITO DEL MODELO	234
7.2. FACTORES CLAVE PARA LA NORMALIZACIÓN	239
7.3. FACTORES CLAVE DE LA CERTIFICACIÓN	242
<b><u>CAPÍTULO 8</u></b>	<b>251</b>
<b><u>TENDENCIAS Y SOLUCIONES</u></b>	<b>251</b>

<b>8.1. LA UTOPIA</b>	<b>251</b>
<b>8.2. LOS FRACASOS CONOCIDOS</b>	<b>254</b>
<b>8.3. LOS PROBLEMAS A RESOLVER</b>	<b>259</b>
<b>8.4. ELEMENTOS DE UNA VISIÓN SISTÉMICA</b>	<b>262</b>
<b>8.5. UNA PROPUESTA DE SISTEMA</b>	<b>265</b>
<b>CAPÍTULO 9</b>	<b>274</b>
<b>CRITICAS A LOS MODELOS DE COMPETENCIA</b>	<b>274</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>293</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>309</b>

## PRÓLOGO

Por recomendación del Dr. Raúl Olmedo – mi amigo, maestro y director de esta tesis-, preparé este breve documento a manera de prologo con el propósito de que el lector tenga antecedentes de las razones que me llevaron a desarrollar un trabajo de esta naturaleza.

Entre los años de 1976 y 2000, estuve vinculado de diferentes maneras a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, lo que me permitió ser testigo y participar muy de cerca en diferentes procesos y en la elaboración y ejecución de diversas políticas y programas diseñados para el mercado de trabajo, con énfasis en temas torales como el empleo, la capacitación, la productividad y la calidad.

Esta tesis surge de las reflexiones, discusiones y vivencias que tuve a lo largo de esos años por mi paso en diferentes posiciones dentro de dicha secretaría, particularmente, de aquellas suscitadas en el año de 1992, en el que tuve la oportunidad de participar en el diagnóstico del Sistema Nacional de Capacitación y de su relación con el Subsistema de Educación Técnica. Se trató de un trabajo interinstitucional, entre la Secretaría de Educación Pública y la STPS, y participativo tanto del sector obrero como del empresarial. Ese diagnóstico condujo, finalmente, a la decisión de impulsar el Sistema Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, así como los trabajos para su detallado diseño conceptual e implementación.

Este trabajo, pues, no sólo se propone articular ideas de carácter teórico o defender una serie de argumentos en torno al Modelo de Competencias Laborales. En realidad, es el fruto de largas sesiones de discusión con grupos de “hacedores de políticas”, de reflexiones y fundamentos que se tuvieron que ir generando y modificando al confrontarlos con la evidencia empírica y con la posición de los diferentes actores políticos y sociales; esto, por la necesidad pragmática de dar resultados en la ejecución de estas políticas. Es, entonces, la

visión de un testigo privilegiado y, sin afán de ser presuntuoso, de un actor de los procesos que aquí se muestran.

No se trata de exponer mi currículum, sino de ofrecer el contexto del análisis y afirmaciones que se hacen a lo largo del trabajo, ya que me tocó ver aciertos y errores, ideas con grandes resultados y grandes fracasos. Todo ello no sólo desde la perspectiva de servidor público, sino en relación estrecha con otras dependencias y organizaciones sindicales, tanto de trabajadores como de sus patrones, cámaras y asociaciones de empresarios y organismos internacionales.

Mi participación dentro de la secretaría me permitió participar (evidentemente bajo el mando de mis superiores, particularmente el Lic. Javier Bonilla y la Lic. Norma Samaniego), entre otras cosas, en:

- a) Los programas de apoyo de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) a la Secretaría del Trabajo en el marco del Sistema Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento que se creó a la luz de las modificaciones a la Ley en 1978.
- b) La elaboración de los programas sectoriales de las administraciones de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.
- c) La participación en las mesas de trabajo del Tratado de Libre Comercio para América del Norte.
- d) Reuniones binacionales en materia laboral, tanto con Estados Unidos de Norteamérica como con Canadá.
- e) Diseño, negociación e instrumentación de proyectos de crédito externo del Banco Mundial orientados a los mercados de trabajo, fundamentalmente el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO), el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT) y el Programa Especial para el Sector Social y el Empleo (PROSSE), este último en conjunto con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el BIRF (Banco Internacional

de Reconstrucción y Fomento) y, fundamental para este trabajo, el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMTyC) .

f) El Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad y la Calidad.

Es lo ya expuesto lo que da pie a lo que en esta tesis se presenta. Es un trabajo colectivo de muchos años que en este texto he tratado de mostrar. Estoy convencido de que el Modelo de Competencias Laborales no es la panacea, de que hay todavía muchos aspectos por resolver y de que, al menos en México, el modelo aún no se ha consolidado del todo. No obstante, me pareció que podría ser de utilidad el mostrar la racionalidad del modelo, sus componentes, los problemas por los que atravesó, la manera en que se está desarrollando en otros países y, a mi juicio, las perspectivas a futuro.

Espero que este trabajo sea de interés para el lector y reconozco que detrás de él hay muchas personas que sería muy difícil enumerar sin caer en omisiones. No puedo dejar de mencionar al Dr. Raúl Olmedo —mi amigo, maestro y director de tesis—, a Miguel Limón Rojas y Carlos Mancera Corcuera, a la sazón Secretario de Educación Pública y Subsecretario de Planeación de esa misma secretaría, quienes fueron actores clave de gran parte de lo que aquí se presenta. A ellos y a todos los que participaron de diversas maneras les agradezco el aprendizaje que obtuve y reconozco su aportación en todos los debates y diálogos que fueron conformando este esfuerzo. Agradezco también a quienes fueron mis superiores y a las autoridades de otras dependencias, colaboradores, académicos, críticos y participantes de este proyecto.



## INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza los cambios que surgen en el mundo del trabajo como resultado del proceso de globalización y de las transformaciones que esto ha implicado en los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales en nuestro país, para de esta manera presentar las acciones que se emprendieron en los últimos 20 años del siglo pasado en materia de políticas públicas, particularmente en los ámbitos laboral y educativo, para afrontar dichos cambios.

Con base en ello se analizan, de manera crítica, los resultados e impactos de las políticas adoptadas y los aspectos clave que permitirían construir una solución más efectiva a la problemática que enfrentaba la formación profesional y capacitación en nuestro país.

Antes de describir el contenido del documento conviene exponer el problema o problemas en los que se centra, los objetos de estudio que aborda, los objetivos que se plantearon, el marco metodológico que se utilizó y, a juicio de quien esto escribe, las razones que justifican este trabajo.

La primera de las hipótesis —y por ende uno de los problemas a los que a los que se orienta esta investigación— es que los procesos de globalización y el avance tecnológico desencadenaron o aceleraron nuevos procesos de integración y de exclusión del mercado de trabajo. Ello tiene consecuencias en la producción y reproducción de la fuerza de trabajo y de las relaciones sociales de producción en un modo determinado y en el marco de un modelo de dominación y dirección de la sociedad. Es decir, pueden observarse tendencias globales que impactan fuertemente en el desarrollo de políticas de gobierno enfocadas a lograr mejores condiciones de vida y de trabajo de la población, específicamente en cuestiones de empleo y educación.

El nuevo escenario mundial está determinado por los procesos de globalización, privatización y liberalización económica, exige un aumento de la productividad, así

como una mayor capacidad de adaptación en la organización de los procesos de producción y trabajo. Ello ha traído consigo modificaciones y presiones a la política laboral mexicana y ha provocado la aparición de las llamadas “Políticas activas de mercado de trabajo”. Estas políticas se centran en la búsqueda de nuevas alternativas encaminadas a que los sistemas de empleo y de formación profesional estén llamados a responder al desafío que plantea una nueva cultura del trabajo, donde el aprendizaje permanente de valores, capacidades, destrezas y competencias técnicas y organizativas, la capacidad de emprendimiento y autoempleo, se transforme en el eje articulador de las demandas de la sociedad productiva mexicana. Este giro conceptual, que modifica la relación de la formación y la capacitación dentro del escenario educativo, da la oportunidad de enfrentar los nuevos requerimientos del mundo del trabajo.

La relación entre trabajo, empleo y educación presenta características específicas en la mayoría de los países, en cuya realidad se combina cierta insuficiencia y falta de adecuación estructural de economías incapaces de asegurar ocupación a la creciente población en edad activa y la presión de la demanda sobre la educación, particularmente en los niveles medio y superior. Ante esta situación, los retos comunes que se plantean a los responsables de las políticas económicas y de la educación son: calificar con urgencia a los trabajadores cuya preparación está por debajo de la tecnología empleada; reconvertir a aquellos preparados para funciones obsoletas o saturadas de personal; y afrontar el problema de los egresados del sistema educativo que no encuentran empleo u ocupan puestos de nivel inferior a sus capacidades o emigran a países más desarrollados. La educación técnica, la capacitación para y en el trabajo y la formación profesional se han convertido en un factor estratégico para promover el crecimiento económico y el bienestar social, lo que exige definir proyectos viables de cooperación en estos ámbitos.

El Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC) estaba encaminado a mejorar la fuerza laboral mediante un proceso de cambio estructural tendiente a convertir la formación y capacitación de recursos

humanos en el eje central del aumento de la productividad y competitividad de las empresas y del progreso personal y profesional de los trabajadores. Lo anterior se lograría a través de varias estrategias. En primer lugar, a través la implantación de un sistema normalizado, que abarcaría los requerimientos del aparato productivo en términos de las expectativas de desempeño en el lugar de trabajo. En segundo lugar, se implementaría un sistema de certificación que, de manera imparcial y basado en las normas correspondientes, evaluaría, verificaría y certificaría el dominio de la competencia alcanzada. Por último, se llevaría a cabo una fuerte transformación de la oferta educativa que, tomando como referentes de sus programas de estudio las normas ya aludidas, desarrollaría la competencia en sus educandos. En resumen, el PMETYC se concibió como una estrategia que intentaba responder a las demandas del mundo globalizado.

La Educación basada en Normas Técnicas de Competencia Laboral se presentaba como una oportunidad para que el sistema educativo respondiera a las necesidades del mundo del trabajo, proporcionando a las personas las competencias que mejoraran sus posibilidades de inserción laboral y contribuyendo a los esfuerzos que realizan las empresas para aumentar su productividad a través de la formación y el desarrollo de los trabajadores.

La pertinencia del surgimiento del PMETYC suponía un intento de respuesta competitiva en un entorno globalizado. A diferencia de otros países, México diseñó un proyecto innovador en el que participaban, en distinto grado, diferentes instancias y actores cuyo propósito era la construcción de sistema formativo flexible, integrado y de calidad. Intentaba también desarrollar un marco o estructura general de calificaciones con reconocimiento y certificación flexible de las competencias laborales. No obstante se desdibujaron los factores críticos de éxito y sus resultados han sido limitados, pese a que sistemas como el que promovía se han convertido en la tendencia dominante en la esfera mundial, razón por la cual es absolutamente recomendable que el PMETYC sea retomado por el Estado mexicano.

En síntesis, el problema central de este trabajo son los cambios en el trabajo surgidos del avance tecnológico y la globalización y la manera en la que estos generan una fuerte transformación del mercado de trabajo y afectan radicalmente las posibilidades de inserción de la fuerza de trabajo. De ahí que un problema central del gobierno sea la construcción de políticas, instituciones y sistemas administrativos que vinculen de manera más efectiva la educación y la capacitación con el mundo productivo y que permitan el desarrollo laboral y educativo de los trabajadores.

Un trabajo de esta naturaleza se justifica no solo por el tema fundamental que aborda y el impacto que tiene para el bienestar y el desarrollo sino, además, porque muestra un ejemplo práctico de la manera en que se construye y despliega una política pública. Ello a partir de la identificación y el diagnóstico del problema, la búsqueda e indagación de alternativas y su valoración, el establecimiento de mecanismos de soporte social que le den legitimación y aceptación, la construcción de la arquitectura social que lo impulse y el desarrollo institucional y administrativo necesario.

No obstante este no es un proceso lineal. En el camino, las políticas públicas se topan con obstáculos, “cajas negras” y presiones que hacen que la construcción de una nueva institucionalidad se pueda ver afectada al punto, como se sostiene en esta tesis, que los principales factores críticos de éxito se trastoquen y las iniciativas lanzadas se congelen por un buen tiempo.

No obstante la evidencia de las instituciones construidas (el CONOCER acaba de cumplir recientemente 20 años de haber sido fundado junto con los organismos certificadores y los comités de normalización que lo integran) y la generalización del modelo de competencias al mundo educativo en todos los niveles (con los riesgos que la excesiva academización de las competencias conllevó) permite afirmar que es y seguirá siendo una alternativa viable y adecuada para el entorno actual de los procesos productivos modernos y las necesidades de desarrollo de la fuerza de trabajo.

Los objetivos de este trabajo, pues, son los siguientes:

- a) Identificar los cambios que sufrió el trabajo y el mercado de trabajo y los impactos sobre los trabajadores.
- b) Analizar la manera en que reaccionan las políticas públicas en el ámbito laboral y educativa a las nuevas circunstancias.
- c) Presentar el proceso de construcción de una solución a esta problemática y los factores que incidieron en su devenir.
- d) Comparar la solución construida en México frente a otros países e intentar extraer aprendizajes y mejores prácticas.
- e) Discutir las críticas y limitaciones a los modelos de competencia laboral.

Para comprender el marco metodológico utilizado en este trabajo es necesario distinguir dos momentos por los que atraviesa esta investigación, los cuales implican metodologías y procesos diferentes. El primer momento es el que se dio en el proceso de construcción del modelo de competencias en México entre los años 1993 y 2000. El segundo es la reflexión *a posteriori* sobre este proceso, sus resultados, las dificultades por las que atravesó, la comparación con otras experiencias y la búsqueda de aprendizajes.

En el primer momento se trató de un proceso de investigación acción participativa, en el que se combinaron diversas técnicas de investigación que permitieron definir el problema, encontrar y valorar alternativas de solución, definir propósitos y finalidades, construir su legitimación y aceptación, diseñar la arquitectura social, programática e institucional para su ejecución y operar, controlar y evaluar el proceso. El segundo momento se refiere a la sistematización y recuperación de la experiencia basada fundamentalmente en el análisis documental y de fuentes primarias (documentos oficiales), la reflexión sobre las críticas al modelo construido y la búsqueda de tendencias a futuro.

El método de exposición se basó fundamentalmente en el segundo momento pero en el trabajo subyace la investigación de base. El primer momento implicó análisis documental y creación de encuestas, por ejemplo, la Encuesta Nacional de

Empleo, Tecnología y Capacitación (ENESTyC) que se diseñó y realizó conjuntamente entre la Dirección General de Empleo de la STPS y el INEGI. Implicó asimismo la creación de grupos de enfoque, seminarios, realización de entrevistas individuales y colectivas, visitas de campo y viajes de estudio a Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Francia, Inglaterra, Corea, Japón y Australia con el fin de conocer diversas alternativas y valorarlas.

Como en todo proceso de investigación, al poner en marcha decisiones que se tomaban con base en los resultados de la investigación, se encontraban nuevos problemas a resolver que implicaban de nuevo investigaciones puntuales, por ejemplo, las encuestas de impacto de los certificados en los trabajadores o los estudios sectoriales que se diseñaron con el objetivo de definir las prioridades para la definición de normas de competencia, entre otros.

Como se señaló, este momento duró 12 años y participaron diversos investigadores e instituciones, lo que hace prácticamente imposible exponerlo pormenorizadamente. Por ello, como método expositivo de esta tesis, se eligió presentar únicamente los resultados que se obtuvieron, las reflexiones sobre los mismos, los principales obstáculos a los que se enfrentó el proceso y las tendencias que se pueden visualizar. Se analizaron, a su vez, documentos de primera fuente —documentos gubernamentales, informes, documentos básicos normativos y administrativos—, libros y artículos especializados. Se retomó también aquella información generada en el marco del PMETYC, lo que sirvió de base para presentar los datos comprobatorios.

El presente trabajo está estructurado en nueve capítulos. En el primero de ellos se presentan y analizan las tendencias globales y nuevas formas de organización y gestión de la producción y el trabajo, así como los importantes cambios en la forma de trabajo y en las necesidades de capacitación y formación de los trabajadores que surgen a raíz de dichas tendencias.

Posteriormente, en el segundo apartado, se hace un análisis de las políticas laborales y educativas en México, específicamente aquellas orientadas a la

educación técnica, formación profesional y capacitación. Se contrasta dicho análisis con las exigencias de los nuevos escenarios que nos presenta la globalización.

En un tercer capítulo se muestra el modelo de competencias laborales como una respuesta a los cambios experimentados, como la búsqueda de un nuevo esquema de formación profesional, más pertinente y adecuado.

En los siguientes cuatro capítulos se presentan diferentes experiencias internacionales en materia de competencias laborales, se compara el modelo de educación basado en competencias con la educación tradicional y se analizan las implicaciones en el diseño e instrumentación de estos modelos, así como los factores críticos de éxito.

Finalmente, se hace una propuesta en términos de cómo construir una solución a partir de las fortalezas y debilidades observadas a raíz de la implementación y desarrollo del programa y de la necesidad de desarrollar un enfoque integral y dinámico de formación profesional.

Esta investigación, como se ha dicho, se realizó con base en documentos de primera fuente, en libros y artículos especializados y en la información generada en el marco del PMETYC pero, sobre todo, se retomaron las experiencias y vivencias de quien esto escribe cuando fungió como director general de Empleo (1988-1994) y secretario ejecutivo del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) (1995-2001).

## CAPÍTULO 1

### LA GLOBALIZACIÓN: CAMBIOS EN EL TRABAJO Y EN LA ORGANIZACIÓN (TENDENCIAS GLOBALES Y NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL TRABAJO)

#### *1.1. Breve estado de la cuestión*

Hacia mediados de los noventa del siglo pasado, la situación que prevalecía en la economía mundial, derivada de los procesos de ajuste de los países a la globalización, así como de la incorporación de nuevos esquemas económicos a las políticas nacionales, generó un cambio profundo en el escenario laboral de esos años y del inicio del nuevo milenio. La tendencia a modificar los parámetros sociales y económicos con el fin de desarrollar la capacidad competitiva nacional desembocó en un panorama nuevo que suponía la reforma integral del Estado y una tendencia progresiva a la desregulación de los mercados de trabajo.

La globalización ha sido establecida como uno de los conceptos que organizan las discusiones económicas y políticas contemporáneas. El término apunta hacia la idea de que una sociedad aislada y una economía doméstica ya no se sostienen y que somos testigos de la creación de una economía y de una sociedad verdaderamente globales. De acuerdo con Werner Bonefeld<sup>1</sup>, la globalización se ha constituido en una transformación cualitativa del capitalismo y se ha desarrollado una nueva relación de interdependencia más allá de los estados nacionales.

---

<sup>1</sup> Werner Bonefeld, "Las políticas de la globalización: ideología y crítica", p. 22. *Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, julio (1988), en línea: <http://www.rcci.net/globalizacion/fg041.htm>.



El término globalización tiene diversas acepciones en el contexto académico actual<sup>2</sup>. De acuerdo con estudiosos del tema<sup>3</sup>, dicho término tiene tres dimensiones: la real, la ideológica y la política. En primer término, existe una realidad de la globalización medible directamente y que la convierte en objeto de análisis científico. Lo anterior invita a descubrir y analizar las actividades políticas, económicas y sociales que se realizan en y para un mercado supranacional, lo que comprende decisiones tomadas por agentes no definidos por su carácter nacional. La globalización, entonces, estaría regulada por mecanismos inaccesibles o inmanejables por las instituciones u organismos definidos a escala local, nacional o regional.

En ese sentido, se afirma que la ideología de la globalización es un discurso que valora, justifica y toma posición respecto al fenómeno de la globalización<sup>4</sup>. Esta ideología arguye la inevitabilidad y la exhaustividad de la misma, de tal suerte que, por una parte, amenaza con la marginación y autodestrucción a quien se oponga a ella y, por otra, predica que la salvación o el avance de las naciones y pueblos del mundo está precisamente en afrontar “unidos” los nuevos retos también globales que se presentan.

En la dimensión ideológica también se encuentran las posiciones culturales, como lo señala Mario Vargas Llosa<sup>5</sup> en algunas reflexiones sobre la globalización y la cultura. El escritor critica severamente la idea de que la desaparición de las fronteras nacionales y el establecimiento de un mundo interconectado por los mercados internacionales tendrían como consecuencia un golpe mortal a las

---

<sup>2</sup> En los años setenta la palabra clave era *desregulación*: la tendencia a acabar con las normas y medidas que ordenaban las relaciones económicas dentro y entre los estados. Durante los años ochenta se hablaba de *mundialización*: creciente interdependencia de las economías nacionales, grandes intercambios. En los años noventa fue sustituido por la *globalización*: constitución de un mercado global único (véase Mariano Aguirre, *Los días del futuro*, La sociedad internacional en la era de la globalización, Barcelona: Icaria, 1995. p. 42).

<sup>3</sup> Para una visión general de las teorías sobre la globalización, véase IANNI; OCTAVIO; Teorías de la Globalización; Siglo XXI, 1996.

<sup>4</sup> Véase Javier Martínez Peinado, “Globalización: elementos para el debate” en *Crítica de la razón globalizada*, Quito: Abya-Yala, 2001, pp. 9-44..

<sup>5</sup> Mario Vargas Llosa, “Las culturas y la globalización”, *El País*, en línea 16 de abril del 2000; <[http://elpais.com/diario/2000/04/16/opinion/955836005\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/04/16/opinion/955836005_850215.html)>.

culturas, tradiciones, costumbres, etc. No es en sí la globalización, arguye, la causante de perder la identidad cultural, sino que es la modernización la que hace desaparecer muchas formas de vida. En sus propias palabras, “Éste es un proceso que experimentan, unos más rápido, otros más despacio, todos los países de la Tierra. Pero, no por obra de la globalización, sino de la modernización, de la que aquélla es efecto, no causa”<sup>6</sup>. Ahora bien, no puede dejarse a un lado a un lado el hecho de que la modernización, al mismo tiempo, abre oportunidades y permite que la sociedad dé un paso adelante. Así las cosas, la globalización no aparece entonces como un fenómeno entera y radicalmente novedoso, sino como expresión de una actitud ideológica que contiene rasgos conocidos y familiares.

Como señala José María Ridaó<sup>7</sup>, rara vez se ha relacionado la perturbadora coincidencia de la retórica de la globalización con la retórica política de los años veinte y treinta. Así, por ejemplo, cuando ahora se habla de una *nueva economía*, no se está empleando el término *nuevo* en un sentido diferente del que se le asignaba, hace tan sólo algunas décadas, al hablar del *hombre nuevo* o del *nuevo Estado*. En cada uno de estos casos, lo nuevo no era nuevo sólo porque era más reciente, sino porque marcaba un camino supuestamente repleto de posibilidades; era nuevo sin riesgo alguno de obsolescencia. Dentro de esta reflexión, la globalización no es algo nuevo, sino un fenómeno que ha ido emergiendo y cuyos beneficios y oportunidades deben considerarse como alicientes para enfrentar los drásticos cambios de nuestro tiempo “con entusiasmo e imaginación. Y con el convencimiento de que nunca antes, en la larga historia de la civilización humana, hemos tenido tantos recursos intelectuales, científicos y económicos como ahora, para luchar contra los males atávicos: el hambre, la guerra, los prejuicios y la opresión”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> José María Ridaó, “Tiempos modernos”, *El País*, 29 de mayo del 2000, en línea: <[http://elpais.com/diario/2000/05/29/opinion/959551208\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/05/29/opinion/959551208_850215.html)>

<sup>8</sup> Mario Vargas Llosa, art. cit.

Por otra parte, la globalización en su dimensión política es entendida por algunos como la “vocación homogeneizadora” en lo económico, político y cultural<sup>9</sup> y, por otros, como los cambios en marcha provocados por el creciente número de subsistemas de producción que cruzan las fronteras. Participa, ciertamente, de uno y otro aspecto al mismo tiempo y puede decirse que no sería técnicamente posible sin los avances científico-tecnológicos generados por la creciente innovación, de la misma manera que el incremento de la competitividad constituye un incentivo a la globalización.

Esa innovación, considerada en su sentido amplio como la creación, introducción o venta y difusión de nuevos y mejores procesos, procedimientos y productos, se universaliza también mediante la expansión que supone el proceso de globalización en un ambiente que, para el sistema dado, no puede ser otro que el de una alta competitividad internacional que garantice la permanencia y éxito en los mercados de aquellos nuevos resultados que sean más eficientes en la sustitución de procesos, procedimientos y productos existentes y que generen el máximo de utilidad a productores y consumidores. Respecto a esto último y tomando al proceso de innovación como fundamento, las corrientes evolucionistas han puesto como elemento central el llamado paradigma de la tercera revolución científico-tecnológica para explicar la nueva etapa del capitalismo. Este nuevo paradigma tiene diversas implicaciones en:

- a) La organización de la producción. Se caracteriza por un sistema basado en la articulación de módulos productivos flexibles y pequeños.
- b) El uso de recursos materiales. Tiene una tendencia al ahorro de materiales y energía.
- c) Empleo y calificaciones de la mano de obra. Desplazamiento del empleo a nivel micro y sectorial, y dependiente del ritmo de crecimiento a nivel macro. Transforma el perfil de habilidades y conocimientos requeridos para la fuerza laboral.

---

<sup>9</sup> Véase Andrés Serbin, “Globalización y sociedad civil en los procesos de integración”. Nueva Sociedad, núm.147 (enero-febrero 1997), pp. 44-45.

- d) Las redes de articulación productiva y de infraestructura; reconstituyen las cadenas productivas, ocasionando cambios en los sistemas de comercialización, transporte y servicios financieros.
- e) El surgimiento de nuevos productos y procesos, así como el mejoramiento de muchos de los existentes.
- f) Los estilos de vida y patrones de consumo.
- g) Gran velocidad de la productividad y el cambio técnico.
- h) Adaptación de la producción a la demanda, con énfasis en la calidad de los productos.
  
- a) Flexibilidad en planta, diversidad en productos (lotes-masa, con economías de cobertura, gama, localización y de especialización)<sup>10</sup>.

Como se puede constatar, el proceso de innovación ha adquirido nuevas características en esta etapa del capitalismo. En términos del contenido mismo de la actividad de producción, la fusión tecnológica es la base para explicar el desarrollo de las alianzas estratégicas y redes de colaboración que se establecen a partir de la década de los noventa, momento en que se internacionalizaron dichas actividades. Asimismo, los procesos de innovación incluyen cambios en los sistemas de manufactura y en la organización del trabajo que, a su vez, han sido la base para el fraccionamiento mundial de los procesos productivos.

Por otra parte, la competitividad vista como la capacidad creciente de estar entre los mejores, de llegar al mercado logrando captar, mantener y ampliar el espacio, de producir con alta calidad y alta productividad, de complacer a los clientes y, esencialmente, de ser un generador de riqueza se asienta técnicamente en los procesos de la innovación y se manifiesta con claridad en la globalización y segmentación de los mercados de bienes, servicios y recursos financieros. Lo anterior, en términos de requisitos y estándares “globalizados para cada

---

<sup>10</sup> Andrés Serbin, art. cit., p. 132.

segmento”, los cuales deben ser satisfechos por todos aquellos que aspiren a lograr ocupar, sostener y ensanchar su posición en el mercado.

En ese sentido, los elementos definitorios de la globalización pueden resumirse de la manera siguiente<sup>11</sup>:

La importancia en el aumento de la estructura del saber, ya que el conocimiento ha llegado a ser un importante factor de la producción.

- b) El aumento en la rapidez de la redundancia de ciertas tecnologías y el crecimiento en la transnacionalización de la tecnología. Aquí, el énfasis se coloca en las industrias basadas en el conocimiento, la creciente dependencia de la innovación tecnológica y el riesgo de obsolescencia tecnológica.
- c) El ascenso de los oligopolios globales en la forma de corporaciones multinacionales, ya que se dice que las corporaciones no tienen más alternativa que transformarse en globales y transnacionales.
- d) La globalización de la producción, del conocimiento y de las finanzas. Este desarrollo ha conducido a que, por un lado, se produzca la retirada del estado nacional como poder de regulación y, por otro, a la globalización del poder político en la forma de una estructura de autoridad plural.

La mejor manera de enfrentar estos cambios consiste en considerar que la globalización trae consigo oportunidades y riesgos en donde es necesario que los encargados de la elaboración de políticas se enfrenten al reto de incrementar la equidad y la inclusión. Al respecto, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) publicó en 1990 un trabajo titulado “Transformación Productiva con Equidad”, el cual propone diversas acciones encaminadas a abrir paso a una

---

<sup>11</sup> Paul Hirst, Grahame Thompson, *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press, 1996. p. 68.

equidad social<sup>12</sup> y, aunque se traten diversos temas, se da importancia significativa al hecho de que la capacitación de trabajadores es una actividad que apunta a dos grandes metas de la transformación productiva: el crecimiento y la equidad, ya que junto con la competitividad se amplían las oportunidades de desarrollo individual y colectivo.

Visto de esta manera, el efecto directo de la capacitación es el incremento de la productividad del propio trabajador en su puesto de trabajo, lo que facilita, además, la creación de nuevas empresas por parte de trabajadores calificados que adquieren mayor predisposición a aprender otras técnicas y, por lo tanto, muestran una menor aversión al cambio de actividad. Esta transformación productiva presupone la existencia de recursos humanos capaces de adaptarse a las cambiantes necesidades del sector productivo como se verá más adelante.

## *1.2. La globalización y sus implicaciones en el trabajo*

La globalización ha ocasionado que casi cualquier evento, sin importar el lugar en el que se presente, tenga repercusiones casi inmediatas en todo el mundo. Los acontecimientos económicos, políticos y sociales se asemejan cada vez más a la “Aldea Global” de McLuhan<sup>13</sup>. Son progresivamente más tenues las diferencias en la estructura económica, se difunde rápidamente la información, se eliminan las barreras proteccionistas y aparecen categorías de “clase mundial”.

Se ha configurado una nueva división internacional del trabajo. El capital también se ha globalizado, de forma que se han localizado en sitios diferentes las

---

<sup>12</sup> Véase también; Equidad, desarrollo y ciudadanía; CEPAL; 2000. En donde define este concepto de una manera simple: “la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones”. pag.15

<sup>13</sup> MCLUHAN; MARSHALL; La aldea global: transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI: Gedisa, 1990

actividades de investigación y desarrollo, diseño y fabricación. Los productos ya no tienen identidad nacional: la identidad de marca se ha transnacionalizado<sup>14</sup>.

Los procesos de globalización han desencadenado o acelerado nuevos procesos de integración y de exclusión del mercado de trabajo que a la vez tienen consecuencias en la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, así como en las relaciones sociales de producción y en el marco de un modelo de dominación y dirección de la sociedad. Es decir, existen tendencias globales que impactan fuertemente en el desarrollo de políticas públicas enfocadas a lograr mejores condiciones de vida y de trabajo de la población.

En ese sentido y para proporcionar una visión general del tema, se puede decir que son dos las posturas que se imponen ante la globalización. La primera afirma que la globalización no es un fenómeno nuevo, ya que se basa en la internacionalización económica como producto de la necesaria expansión del capitalismo; es decir, es intrínseca a la acumulación de capital. Lo que hoy se llama globalización sería más bien una ideología del predominio del capital financiero y una política de imposición de medidas de “apertura” y desregulación de todas las economías nacionales a las necesidades de éste. La segunda postura defiende, por el contrario, que la realidad de la globalización supone una nueva situación, ello con base en el argumento de los considerables avances y cambios en los ámbitos de lo tecnológico y lo económico.

La primera postura hace referencia al hecho fundamental de la mundialización de la ley del valor, que lleva intrínseca la sustitución de los mecanismos reguladores de la internacionalización a partir de la regulación de un mercado mundial. La localización de inversiones, el fondo mundial de salarios y la cadena productiva se definen según criterios globales por el agente principal de la mundialización del capital: la empresa multinacional. La segunda postura hace referencia a la

---

<sup>14</sup> Véase Fernando Vargas Zúñiga, “Formación Profesional en América Latina: buenas perspectivas, varios desafíos”. Seminario sobre Formación Profesional y Empleo. Encuentro Iberoamericano de Responsables de la Formación Profesional (México D.F., 28 de septiembre-1 de octubre de 1998), en línea: <[www.oei.org.co/iberfop/mexico8.htm](http://www.oei.org.co/iberfop/mexico8.htm)>

novedosa revolución de las comunicaciones y transportes, de la microelectrónica y la información que hace que las condiciones materiales de la producción hayan dado un salto cualitativo, de forma tal que el nuevo progreso capitalista está diseñado sobre la continua innovación en unas fuerzas productivas que, además, definen otro tipo de ciclo económico

La combinación de ambos argumentos da como resultado una sentencia conocida: “se invierte en cualquier parte del mundo para después vender en cualquier parte del mundo”. La implicación histórica más importante consiste en que el sistema mundial tiende a cambiar su estructura, hasta ahora basada en las relaciones entre economías nacionales, por otra en la que la competencia se establece directamente entre empresas y entre clases sociales.

Ineludible ha sido para las empresas el efecto de las transformaciones en la tecnología. Los procesos productivos y la forma de concebir la arquitectura organizacional han favorecido el acortamiento de distancias entre los que piensan y los que hacen, al punto en que se han transferido muchas funciones de los niveles altos a los niveles operativos.

En el medio, aquéllos cuyas funciones se resumían a servir de puente entre la base y la alta gerencia y que usualmente movilizaban la información hacia arriba sobre resultados y hacia abajo sobre decisiones e instrucciones son irremediabilmente desplazados por la mayor facilidad de comunicación y por la nueva organización del trabajo. Los grupos de alto rendimiento son capaces ahora de fijarse metas y objetivos, de promover sugerencias y de resolver problemas con más rapidez de la que tendría el tradicional flujo burocrático.

Así, el tradicional esquema piramidal de las estructuras organizacionales amplía su base y reduce su cintura. El achatamiento resultante muestra grupos de trabajadores con más participación, un mayor nivel de consulta e interacciones y conduce a la disminución definitiva de la intermediación propia de los mandos medios.



El contenido de los trabajos también ha registrado significativas transformaciones. El restringido concepto de puesto de trabajo ha dado paso al más amplio y expresivo concepto de área ocupacional. Estas áreas ya no se corresponden con un grupo de tareas aglomeradas en operaciones y en funciones, sino que son conjuntos más abiertos en los que convergen los conocimientos básicos con la capacidad de que éstos sean ejercidos en varios empleos. El paso del puesto de trabajo al área ocupacional bien puede representar el paso del concepto de trabajador al de individuo participante; la organización de los empleos vuelve a tener un peso social elevado, se trabaja en grupos y se aporta en equipo; las conductas de socialización se reivindican y el aislamiento paradójico propio de los modelos fordistas se supera.

El trabajo, así visto, cambia de la orientación al esfuerzo, de la orientación al cerebro. La empresa empieza a fomentar un alto contenido de relaciones sociales y las necesidades para que los trabajadores se califiquen, acercando cada vez más la vida del trabajador a la vida del ciudadano, por lo que en este sentido se registra definitivamente una revalorización del talento humano.

Una de las características esenciales de esta transformación es lo que se ha dado en llamar “flexibilidad laboral”. Desde hace casi 20 años, el concepto de flexibilidad ha ganado preeminencia en la literatura económica, de gestión empresarial, sociológica y en el discurso oficial de los gobiernos. Se señala que hay una tendencia irreversible hacia la flexibilidad de los sistemas productivos y de las empresas, a causa de los nuevos desafíos impuestos por la globalización, tales como la creciente incertidumbre de los mercados de bienes, de capital, de trabajo y las grandes transformaciones inducidas por la difusión acelerada de nuevas tecnologías.

Sin embargo, desde que ocupó un lugar relevante en los estudios y debates, la flexibilidad ha sido considerada como un concepto tan vasto como difuso, difícil de encuadrar analíticamente. La noción de flexibilidad suscita enfoques diferentes y no es materia de consenso. Para los gobiernos, incrementar la flexibilidad asegura la adaptabilidad de las empresas, lo que permitiría obtener tasas de desocupación

más reducidas que las que podrían obtenerse en un contexto de mayor rigidez. Para los empresarios, la flexibilidad es un imperativo de la competitividad. Para los dirigentes sindicales, se trata de restringir o negociar las iniciativas públicas o privadas de flexibilidad, dado que ésta es percibida como una amenaza<sup>15</sup>.

El concepto de flexibilidad laboral se acuñó en los años setenta<sup>16</sup> y surgió para distribuir los cambios en el ámbito laboral de la empresa, propiciados por los empleadores como una estrategia para enfrentar las necesidades de recalificación y reestructuración del trabajo, exigidas por la crisis del petróleo. Esta flexibilidad laboral se da en un marco institucional y legislativo que la condiciona y limita.

Desde un punto de vista más específico y restringido, la flexibilidad del mercado de trabajo expresa la noción de que las políticas de empleo de las empresas deben adaptarse a las variaciones del ciclo económico y al cambio tecnológico. Para otros enfoques teóricos, la flexibilidad oculta la intención de los empleadores de hacerse más competitivos mediante el expediente de hacer menos seguras las condiciones de empleo y no a través de la tecnología avanzada o una fuerza de trabajo mejor capacitada. Se sostiene que la flexibilidad tiene el propósito oculto de deprimir los salarios reales, poner término a la protección de los trabajadores y de acelerar el ritmo de trabajo<sup>17</sup>.

Por otra parte, también la introducción de mayor flexibilidad se ha asociado con los efectos negativos para los trabajadores: desigualdad del ingreso, pérdida de puestos de trabajo y diversas maneras en que las condiciones de los trabajadores se volvieron más precarias. Al interior de este último enfoque teórico, hay análisis específicos en los que se concluye que en las condiciones de la economía mundial actual, de globalización y economía abierta, se produce un cambio muy importante

---

<sup>15</sup> Véase Friedrich Klau, Axel Mittelstadt, *Labour market flexibility*; OCDE, Paris 1998

<sup>16</sup> Para un resumen de las diversas tipologías sobre el concepto de Flexibilidad, véase ARANCIBIA FERNÁNDEZ, FREDDY; *Flexibilidad Laboral: Elementos Teóricos-Conceptuales para su Análisis*; Revista de Ciencias Sociales (Cl), núm. 26, 2011, pp. 39-55 Universidad Arturo Prat Tarapacá, Chile (disponible en [http://www.redalyc.org/pdf/708/Resumenes/Resumen\\_70822578003\\_1.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/708/Resumenes/Resumen_70822578003_1.pdf)) CONTRERAS, OSCAR; *Los estudios acerca de la Flexibilidad Laboral en México: algunas observaciones críticas*; en Estudios Sociológicos, Vol. XVII, No 54; Septiembre-Diciembre, México; 2000

<sup>17</sup> Klau y Mittesstald; op.cit.

en las formas y mecanismos de la competencia a nivel mundial con significado específico para los países en desarrollo. La competencia por precio pierde relevancia porque los precios de la mayoría de los productos están determinados internacionalmente para los países atrasados y abiertos.

Los principales ítems de costo están constituidos por los costos asociados al trabajo, por las materias primas, productos intermedios y por el margen de ganancia. Las empresas tienen ante sí un precio para sus productos que rige internacionalmente y en el mercado interno, por lo tanto, tienen que tener ese punto de referencia y no pueden transferir a los precios los incrementos de costos. También los precios de las materias primas y de los productos intermedios están dados. La competencia, pues, debe concentrarse fundamentalmente en los costos relacionados con el trabajo si se quieren mantener los márgenes de ganancia. Si bien los costos salariales pueden ser bajos en el valor bruto de la producción, en empresas específicas resultan muy importantes en el proceso general de creación del producto a través de todas sus etapas hasta que se convierte en un bien final.

La flexibilidad laboral que se implementa a nivel de toda la economía mundial está íntimamente relacionada con la globalización de la economía mundial, las nuevas formas y el aumento de la competencia. “En América Latina, la profunda y prolongada crisis que se inició en los primeros años de los 80's y que se prolongó por cerca de una década, permitió que muchos de los elementos de la flexibilización laboral actual se impusieran por la fuerza de la crisis y por la represión que ejerció el Estado sobre los trabajadores y sus organizaciones”<sup>18</sup>.

En la década de los 90, la flexibilidad laboral en todas sus expresiones toma mucha fuerza y como categoría económica “la flexibilización del trabajo” pasa a ser tan mencionada como la categoría “globalización”. El interés de América Latina por el tema de flexibilización laboral se ha acentuado en épocas recientes, como

---

<sup>18</sup> Álvaro Díaz, “Las dimensiones macroeconómicas y empresariales de la flexibilidad productiva”, Capítulos, núm. 48 (octubre-diciembre 1996), pp. 47-61.

consecuencia de los tres rasgos más característicos del estilo de desarrollo predominante: la apertura, la privatización y la desregulación.

Estos tres rasgos característicos del desarrollo están bajo el marco que caracteriza esta modalidad de acumulación versus la modalidad de acumulación anterior, en la que había un dominio absoluto del capital y los empresarios sobre el trabajo. El aumento de los excedentes operacionales —masa de ganancia— y la disminución de la masa de salario son los componentes principales del ingreso nacional.

Bajo las nuevas formas de la competencia en la década de los 80, inicialmente se recurrió a los bajos salarios y a la explotación de los recursos naturales. No existió ninguna preocupación por aumentar la productividad a través de la incorporación de nuevas tecnologías y conocimientos; más aún, la inversión fue la categoría macroeconómica que más bajó en aquella década. La apertura económica y el aumento de las exportaciones para que éstas sirvieran como pagos de la deuda externa en los primeros años se hicieron sobre la base de una estructura productiva similar a la de la anterior modalidad de acumulación. Se producía casi lo mismo, pero se incrementaban las exportaciones a expensas de una drástica disminución del mercado interno debido a una gran disminución del empleo y de las remuneraciones.

Posteriormente, en ciertos sectores comenzó a darse una reestructuración de las empresas, de sus procesos productivos, de cambio de maquinaria y equipo, así como modificaciones en la gestión administrativa. Todo esto acompañado de la continuación y profundización de la flexibilización del mercado de trabajo y del uso de la fuerza de trabajo en los procesos de producción.

Así, los cambios en el proceso productivo, los adelantos tecnológicos, la nueva forma de organización laboral y los requerimientos para competir en mercados internacionales han modificado sustancialmente el mercado de trabajo, que se ha vuelto más dinámico. La configuración y contenido de las ocupaciones se torna más compleja, los empleos ahora requieren más conocimientos y menos

habilidades físicas, los temas ligados a la tecnología, trabajo, capacitación y gestión de recursos humanos son tratados como cuestiones centrales de la competitividad y productividad modernas.

Desde el punto de vista de la organización de los procesos de producción, se asiste a una revalorización del trabajo. El perfil del trabajador que se demanda también cambia, pues se exige un conjunto de nuevas competencias cognitivas, sociales y tecnológicas. Se requiere que la persona sea capaz de adaptarse y promover una nueva forma de organización para el trabajo, caracterizada por estructuras menos jerarquizadas, y que desarrolle actividades variadas y diferenciadas. Se necesita, en consecuencia, de recursos humanos calificados sobre una base más compleja, diversa e integral.

De este modo, la responsabilidad del trabajador ya no se circunscribe a ejecutar una acción permanente y rutinaria, sino que consiste, además, en analizar el proceso con un enfoque integrador para lograr la mejora continua del mismo y su adaptación al cambio. Entre las nuevas formas de organización del trabajo, cabe destacar la ampliación y enriquecimiento de tareas, la polivalencia de la mano de obra, la organización modular y los grupos semiautónomos de trabajo. Asimismo, cada vez es más frecuente el involucramiento de los trabajadores en el control de calidad y la planeación del trabajo, en la integración de equipos, en el mantenimiento preventivo del equipo, en el diagnóstico y solución de problemas de la producción y en la rotación de tareas.

Las transformaciones en el contexto laboral, tendientes a forjar este nuevo tipo de trabajo y trabajador, se han circunscrito en dos ámbitos principales: el de los cambios en la flexibilidad y polivalencia en el desempeño ocupacional y el de la capacitación y nuevas competencias o calificación en los trabajadores.

Asimismo, el proceso de flexibilización de las relaciones laborales ha transformado algunos de los mecanismos de los mercados internos de las empresas, entre los que destacan:

- a) La contratación de un trabajador tiende a realizarse, no sobre un puesto de trabajo tradicional, sino sobre un perfil ocupacional en el que se enriquecen y amplían las tareas laborales y se enfatiza el trabajo en equipo.
- b) La estructura salarial tiende a establecer salarios asociados, no a la antigüedad que los trabajadores tengan en el puesto, sino a su desempeño y a su conjunto de conocimientos, habilidades y aptitudes.
- c) La adquisición de capacitación y el desarrollo de habilidades cobran mayor importancia en la conformación de los escalafones.

La estricta definición de los puestos de trabajo y de las tareas a desempeñar constituye hoy en día un elemento de rigidez en el modelo productivo al que se aspira. Desde esta perspectiva, se hace necesario flexibilizar la actividad productiva de los trabajadores, así como diversificarla y volverla transferible en respuesta a las nuevas y cambiantes condiciones de trabajo. En este sentido, la flexibilidad del trabajo implica la necesidad de ocupar a trabajadores en áreas diferentes en función de sus conocimientos y conforme a la coyuntura a que se enfrente la empresa.

Por su parte, la polivalencia del desempeño laboral implica que el trabajador transfiera sus conocimientos y habilidades al conjunto de actividades que tienen que ver con la totalidad del proceso productivo en el que participa: desde la producción directa (control, operación y mantenimiento de equipo) hasta la toma de decisiones colectivas ante condiciones especiales relativas a los insumos, mejora de procesos y rotación de tareas.

### *1.3. La sociedad del conocimiento*

Actualmente, las empresas a escala internacional han tomado conciencia de los requerimientos arriba planteados, por lo que la tendencia en el sector productivo es invertir en el capital humano mediante acciones de capacitación que procuren

el alto desempeño y desarrollo de las habilidades, conocimientos y actitudes que requieren los nuevos procesos productivos. En otras palabras, en sus competencias laborales.

Estas tendencias se inscriben dentro de lo que algunos especialistas denominan organizaciones basadas en el conocimiento<sup>19</sup>, en donde resulta esencial promover el aprendizaje en diferentes niveles: en el individual, en el de equipo y en el de la asociación o empresa. En este tipo de organizaciones, la capacitación se integra al trabajo actual, es decir, ésta emerge como un producto más del trabajo y no como un aspecto independiente de las actividades de la empresa. De esta forma, el aprendizaje se convierte en una responsabilidad diaria, tanto de los directivos como de los trabajadores, y su trabajo por sí mismo se presenta como el proceso primario de aprendizaje.

Como se ha podido constatar, la globalización significa retos y uno de ellos hace referencia al hecho de que la movilidad del trabajo ha exigido mayor velocidad de cambio y adaptación de los sistemas de educación y capacitación a las tendencias tecnológicas y transformaciones organizativas de la producción. Por ello, la globalización incluye, además de los procesos de producción y comercio, los sistemas de educación y capacitación de recursos humanos, por lo que éstos deben mejorar su calidad y acelerar su adaptación a las nuevas condiciones de la tecnología, la economía y la sociedad.

De esa manera, la creciente globalización y el desarrollo tecnológico están provocando cambios fundamentales en los sistemas de formación y capacitación tanto en las formas de organización y financiamiento como en el contenido de los programas y en los métodos de enseñanza. El reto consiste en lograr mayor adaptación y velocidad de respuesta a las necesidades del cambio, en elevar la

---

<sup>19</sup> Véase SENGE, Peter, La quinta disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente, Buenos Aires/México/Santiago/Montevideo: Granica, 2005. También véase KRÜGER, KARSTEN;" El Concepto de 'Sociedad Del Conocimiento'"; Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales;(Serie documental de Geo Crítica); Universidad de Barcelona; 1996

calidad y pertinencia de los programas y en mejorar la vinculación de la capacitación con las transformaciones de la estructura productiva.

En este contexto, la capacitación no puede concebirse como una actividad aislada y desvinculada de la estrategia de mejoramiento de la productividad y competitividad de la economía ni tampoco de la ampliación de los niveles de bienestar de la población, ya que los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos implican que no puede esperarse que un solo agente tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y re-adiestrar recursos humanos. Por lo anterior, la articulación entre los distintos agentes es indispensable para resolver los problemas que enfrentan las sociedades en el ámbito de la educación y la capacitación.

El núcleo de la estrategia de cambio está en la formación integral y permanente de los recursos humanos, acorde con la necesidad de la empresa de elevar los niveles de productividad y competitividad para enfrentar, en mejores condiciones, los mercados globales y el cambio tecnológico. Por ello, dentro de una perspectiva de largo plazo, los principales retos que enfrentan las empresas son la modernización tecnológica, la reorganización de sus procesos de producción y trabajo y la formación permanente de sus recursos humanos. En la medida en que las empresas pongan mayor atención en estos asuntos, lograrán producir con más calidad y ser más productivas y competitivas. En este sentido, la inversión y la formación de recursos humanos se convierten en los elementos centrales del proceso de transformación productiva<sup>20</sup>.

Tal como lo hiciera notar Carlos Fuentes<sup>21</sup>, la globalización se sustenta en información y la información en educación. El conocimiento es el sustento para la información, de modo que se ha convertido, junto con ésta, en la base para la generación de riqueza y prosperidad.

---

<sup>20</sup> Agustín E. Ibarra Almada, "El Sistema Normalizado de Competencia Laboral", Competencia laboral y educación basada en normas de competencia, México: LIMUSA/SEP/CNCCL/CONALEP, 2013, p. 33.

<sup>21</sup> Véase Carlos Fuentes, "Por un progreso incluyente". Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, núm. 138 (enero-marzo 1997), pp. 19-37



La modernidad, como Alain Touraine señala<sup>22</sup>, no tiene un camino único: aunque los procesos en curso a escala global supongan promesas y peligros a la vez, el diseñar el futuro de manera optimista dependerá de la capacidad de influir sobre las “fuerzas de las cosas” y generar sociedades capaces de expandir la libertad y los proyectos de todos y de cada uno. Jeremy Rifkin, en su obra publicada a mediados de los noventa<sup>23</sup>, desarrolla la tesis de los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo a partir de la ampliación de la base tecnológica de los empleos. Ello está provocando que una franja social importante domine no sólo conocimientos actualizados, sino, además, un conjunto de cualidades actitudinales que le permitan responder con aptitud a las exigencias que trae consigo el propio conocimiento.

Citar a Rifkin es interesante porque, aunque señala que estos cambios tienen consecuencias, como la reducción de trabajadores con un empleo seguro, se está viviendo un proceso de reestructuración en donde las empresas han iniciado rápidos procesos de reorganización empresarial para adaptarse al uso de computadoras, en donde se eliminan puestos tradicionales de dirección, se concentran categorías laborales, se crean equipos multidisciplinarios de trabajo y se instruye a los empleados en distintas habilidades, lo que trae como consecuencia el acortamiento y la simplificación de los procesos de producción y de distribución, así como el perfeccionamiento de los procesos administrativos<sup>24</sup>.

En ese sentido, los cambios que se están produciendo en el mundo del empleo están disminuyendo la importancia de los trabajos rutinarios y de acciones estandarizadas para dar paso al uso de habilidades intelectuales y de aptitudes profesionales, es decir, al mundo del conocimiento. Al respecto, Peter Drucker, uno de los más notables especialistas de gestión empresarial, afirmó que las grandes transformaciones sociales se iniciaron cuando la información y el conocimiento empezaron a convertirse en el elemento central del funcionamiento

---

<sup>22</sup> Alain Touraine, *Crítica de la modernidad*, traducción de Mauro Armino, Madrid: Temas de hoy, 1993 p. 95.

<sup>23</sup> Jeremy Rifkin, *The End of the Job*; G.P. Putnam's Sons, New York 1995, p. 14 y ss.

<sup>24</sup> *Ibid*, p. 27.

de la economía<sup>25</sup>. El recurso económico básico ya no es el capital ni los recursos naturales ni la mano de obra: es y será el saber o el conocimiento. En la actualidad, el referente histórico capital-trabajo ha sido sustituido por el de información-conocimiento.

En la era en la que vivimos, la riqueza de las empresas comienza a apoyarse en el producto del conocimiento y la globalización se muestra en la denominada economía digital o del conocimiento, en la globalización de la cultura que está deviniendo en un nuevo tipo de cultura denominada “cibercultura” y en la globalización del conocimiento. Esto hace que el capital intelectual se convierta en el nuevo activo para la riqueza de las organizaciones y la gestión de ese conocimiento en una de sus actividades fundamentales. El comercio electrónico, las nuevas formas de organización del trabajo —como el teletrabajo y la subcontratación—, junto con los nuevos conceptos de empresa y organización educativa virtual son algunas de las claves de la sociedad del conocimiento.

La especialización productiva y la capacidad de articular asociaciones horizontales señalan acrecentadas oportunidades de crecimiento y expansión de las empresas en el nuevo escenario histórico. Obviamente, este proceso requiere de cambios en el nivel del nuevo sistema empresarial, tales como la redefinición de patrones organizacionales, modelos comunicacionales, estilos de liderazgo y estrategias de inserción en la economía global. La revolución que ha experimentado el mundo en el concepto y práctica de la calidad constituye la plataforma de acompañamiento del proceso de globalización. En efecto, la perspectiva de la calidad y, más aún, de la búsqueda de la “calidad total” (Total Quality Management) a través de la práctica de la “mejora continua” está significando profundas transformaciones en la vida de las empresas, así como en la de los negocios, al reorientar el “foco de atención en el cliente” y ampliar el concepto del servicio a éste y de la comunidad en un nuevo concepto denominado Responsabilidad Social Empresarial.

---

<sup>25</sup> Peter Drucker, *La sociedad postcapitalista*; Apóstrofe, Barcelona, 1993, p. 3.

#### *1.4. Trabajo nuevo = educación distinta*

Globalización y economías basadas en el conocimiento son conceptos que permiten esbozar las principales características de los escenarios de cambio. Los cambios derivados implican no tanto reformas educativas instrumentales, sino más bien una nueva forma de pensar la producción y la transmisión de los conocimientos.

Los organismos internacionales (tales como la OECD, la OIT y el CINTERFOR) y muchos gobiernos nacionales (principalmente Alemania, Australia, Francia e Inglaterra) han impulsado propuestas, principalmente, en lo relativo a la enseñanza a lo largo de la vida y a la flexibilización del sistema educativo. Sin embargo, tanto la idea del aprendizaje a lo largo de la vida como la de flexibilización del sistema se basan en ciertos supuestos implícitos que se mencionan a continuación:

- a) El conocimiento útil obedece a una definición común, independientemente de los contextos nacionales;
- b) su adquisición y su aplicación son susceptibles de ser controlados mediante esquemas de evaluación;
- c) pasa por ciclos de obsolescencia cada vez más cortos.

En ese ámbito, muchos países han llevado a cabo intervenciones específicas que tienen que ver a la vez con el sistema educativo y con el sistema de formación. Entre las que tocan al sistema educativo, se mencionan la adopción de nuevos modelos de financiamiento, la instalación de mecanismos de seguimiento de resultados y la reorganización de los diversos niveles de la estructura interna en torno a esquemas específicos de acumulación progresiva y de certificación de los conocimientos.

Estas medidas han contribuido sobradamente a transformar el sistema de educación y el de formación. Han ayudado también a elevar los niveles de formación terminal de grupos de población en una situación casi irremisible de fracaso escolar. Sin menospreciar sus efectos positivos, cabe reconocer que el proyecto actual del cambio educativo no está exento de problemas y que algunos de los reparos que han arreciado, después de varios años de implementación, no carecen de fundamento. Entre los de mayor relieve se mencionan dos: la imposición de una definición transnacional del conocimiento útil versus la eventualidad de generar conocimientos endógenos y la posibilidad real de mejorar los desempeños de los sistemas educativos y de formación mediante escrutinios externos.

En la década de los noventa, la transformación de la educación ha sido un tema predominante en la agenda de las políticas públicas y los esfuerzos se han concretado en elecciones específicas de conducción y reestructuración del sistema, conforme a la situación propia de cada país y región. Los procesos de integración regionales y el establecimiento de tratados y acuerdos comerciales ponen en el centro de las preocupaciones la cuestión de las asimetrías, o posibles asimetrías, entre los países involucrados.

No ocurrió así durante la catástrofe o desastre educativo de finales de los ochenta, que obligó a dar respuestas más oportunas y pertinentes, lo que fue conformando un movimiento transversal, más allá de las peculiaridades de cada país, de sus niveles de desarrollo y de sus decisiones en materia de políticas públicas. Ese movimiento transversal llevó a diversos países a repensar sus políticas de formación de recursos humanos en una convergencia jamás vista antes.

Dicha convergencia tiene causas establecidas: un modelo de producción flexible que integra en todos los escalones del proceso de producción el *qué hacer* y el *cómo pensar*, lo que permite eliminar escalones que generan disfunción en la circulación de la información. Se trata de un modelo que amplía las responsabilidades individuales para invitar a compartir las tareas, que fomenta el trabajo en equipo y la rotación de los individuos en los puestos de trabajo, que

otorga un papel importante a la innovación continua en la organización de la producción y también en la definición de los productos y que involucra al personal asalariado en la solución de los problemas de manera individual y colectiva.

A su vez, la perspectiva de que el modelo “toyotista” de empresa logre reemplazar a mediano plazo al “taylorista”, en el cual las tareas y las responsabilidades están especializadas y separadas entre lo práctico y lo intelectual dentro de una estructura jerárquica, plantea desafíos a los sistemas de educación y de formación. La posibilidad de extender empresas flexibles depende en parte de la capacidad de las instituciones de formación y capacitación para formar recursos humanos susceptibles de responder a las exigencias propias de este modelo de cambio. El perfil laboral de los recursos humanos valorados por este tipo de empresas se caracteriza por los siguientes rasgos:

- a) Son Recursos Humanos (RH) con mayor polivalencia en términos de dominio, de conocimiento y de adaptación a escenarios de trabajo diversos.
- b) RH que tienen un alto grado de adaptabilidad para laborar en equipo y también de forma individual.
- c) RH con capacidad para resolver problemas y tomar decisiones.
- d) RH con disposición al aprendizaje permanente.

Al respecto, se considera interesante la comparación que publica la Oficina Internacional del Trabajo en cuanto a las tendencias actuales en materia de la organización social del trabajo, las cuales se presentan a continuación:

Esquema clásico	Tendencia actual
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización vertical.</li> <li>• Compartimentación, áreas en espacios estancos.</li> <li>• Gestión de gerenciamiento absoluto y centralizado.</li> <li>• Estructuras orientadas al producto con predominio del elemento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuras planas.</li> <li>• Integración de áreas.</li> <li>• Gestión de mayor horizontalización y responsabilidad decisoria en niveles inferiores.</li> <li>• Estructuras basadas en el conocimiento y con incidencia de carga en elementos intangibles.</li> </ul>

<p>tangible.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maquinaria y equipamientos similares, de uso con base en conocimientos y prácticas prolongadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipos y maquinarias disímiles, de multiuso y renovación permanente.</li> </ul>
--	---

Tabla 1. Comparación de la organización social del trabajo<sup>26</sup>.

Esto, a su vez, genera cambios en los contenidos y requerimientos de tareas y funciones:

Esquema clásico	Tendencia actual
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un conocimiento específico y acotado.</li> <li>• Tarea simple y rutinaria.</li> <li>• Tarea y función individual.</li> <li>• Habilidad y destreza manual.</li> <li>• Predominio del trabajo físico.</li> <li>• Separación del trabajo manual y mental.</li> <li>• Función con alto grado de dependencia jerárquica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimientos interdisciplinarios de base tecnológica.</li> <li>• Tarea compleja.</li> <li>• Trabajo en equipo.</li> <li>• Coordinación inteligente entre percepción y reacción.</li> <li>• Mayor manejo intelectual y menor esfuerzo físico.</li> <li>• Combinación de pensamiento y acción.</li> <li>• Mayor autonomía.</li> </ul>

Tabla 2. Comparación de contenidos y requerimientos de tareas y funciones.

Los cambios mencionados no son específicos ni acabados en aquellas empresas o grupos de empresas que han adoptado modificaciones sustanciales a raíz de innovaciones tecnológicas y evidentemente demandan cambios en las calificaciones de los trabajadores:

Esquema clásico	Tendencia actual
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una calificación profesional para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación continua: "saber hacer"</li> </ul>

<sup>26</sup> Las tablas son elaboración propia

<p>toda la vida sin mayores cambios en su transcurso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación empírica con nula acción de capacitación.</li> <li>• Trabajadores con muchos años en una misma tarea y conocimientos terminales.</li> <li>• Pocas habilidades con requerimientos tecnológicos.</li> <li>• Calificación de obsolescencia rápida.</li> </ul>	<p>→ saber ser → saber para aprender”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotación y amplia adaptación, necesidad de mayores conocimientos.</li> <li>• Amplia base de formación integral y polivalente.</li> </ul>
---	--

Tabla 3. Comparación de la calificación de los trabajadores.

Lo anterior como escenario de proyección implica una serie de cambios para las instituciones educativas y de formación. Asimismo, supone la ampliación de la cobertura y la oferta de esquemas de aprendizaje de conocimiento accesibles a todos los demandantes, independientemente de sus características demográficas. Supone también la reestructuración del sistema educativo a tal grado que más allá de los límites de edad, definidos como obligatorios, los alumnos puedan a lo largo de su vida adulta ingresar, salir y regresar de los sistemas de educación y formación. Supone, finalmente, la rearticulación vertical y horizontal en cuanto a las secuencias de aprendizaje de los talentos y la valoración escolar de los conocimientos adquiridos en otros ámbitos.

Estos enfoques apuntan a la necesidad de una serie de decisiones de orden político, orientadas a reestructurar y vincular cada segmento de los sistemas de educación y formación, definir los contenidos de aprendizaje en términos no sólo de los conocimientos, sino también de habilidades y actividades, diseñar nuevas rutas dentro del sistema escolar y también dentro del sistema de formación para normalizar los procesos de acumulación de conocimiento, así como a construir los puentes entre los niveles y los subsistemas.

Como se mencionó, la flexibilidad en el mercado de trabajo y la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo es un tema clave para la competencia de los países. Esta idea del “trabajador flexible” hace referencia a la adquisición de diversas

habilidades y al dominio de distintas funciones en el puesto de trabajo, es decir, a la polifuncionalidad y las multihabilidades que debe tener un trabajador. Los anteriores son conceptos que forman parte de esta nueva cultura laboral que surge actualmente y que deberá predominar en las empresas con el fin de favorecer el desarrollo de la comunicación, el diálogo, los valores y de lo que hombres y las mujeres quieren y desean realmente acerca de su destino.

El éxito de las políticas globales y de las estrategias focalizadas de capacitación para el trabajo productivo está estrechamente vinculado con el nivel de desarrollo de las habilidades básicas de la fuerza laboral y de los costos de la capacitación, los cuales dependerán también de la preparación general que posean los que acceden al proceso. Dada la estrecha relación que existe entre la estructura del sistema de educación escolar, el desarrollo de las habilidades básicas y la capacitación, se ofrecen diferentes opciones cuando se trata de resolver desequilibrios entre la formación para el trabajo y la formación previa. Éstas van desde ampliar y mejorar la educación escolar hasta emplear a personas con baja escolaridad y compensar las deficiencias con capacitación. Existen opciones que se sitúan entre ambas alternativas<sup>27</sup>.

La información disponible<sup>28</sup> permite concluir que la capacitación no reemplaza a la educación básica, que los procesos de sustitución técnica van unidos a una demanda mayor de trabajadores con una base educativa alta, que reemplazar educación por capacitación no es la opción más eficiente y que uno de los efectos de la educación primaria es facilitar el proceso de capacitación fuera de la escuela. Tratar de mejorar la productividad del trabajo sólo por medio de la capacitación no parece ser la mejor alternativa. El desarrollo de habilidades básicas es un complemento necesario, no un requisito de la formación profesional. Al respecto,

---

27 Véase Guillermo Labarca, "La formación de habilidades básicas y la capacitación para el trabajo productivo". Revista de la CEPAL, núm. 59 (agosto de 1996), pp. 53-70.

28 Véase por ejemplo los trabajos de Roberto Hojman, principalmente: "*Disponibilidad Inmediata de Educación Universal de Calidad: Modelo Teórico y Evidencia Empírica*"; Tecnologías Educativas Colaborativas GAL&LEO, Santiago de Chile, 2014



Benjamín Coriat<sup>29</sup> considera que en la época actual se presenta el problema de la distribución injusta de la innovación tecnológica, porque persiste una gran diferencia entre quienes tienen las capacidades y la posición para controlar el proceso, como es el caso de los que sostienen la fábrica y los trabajadores poco calificados. Estos últimos padecen una situación de mayor sacrificio: para los primeros la participación implica una responsabilidad más reflexiva porque, aunque en medida limitada, aportan contribuciones personales de ideas para los trabajadores de los niveles más bajos.

La nueva organización, hecha realidad gracias a las tecnologías informáticas, determina una ruptura entre quienes están en posibilidad de controlar la tecnología, ya sea por posición y competencia profesional o por un título de estudio, y quienes simplemente la usan. Se propician discriminaciones muy fuertes entre quienes tienen niveles más bajos de conocimiento y los que tienen un nivel más alto<sup>30</sup>. En este marco, la educación juega un papel fundamental: los cambios en el trabajo y en la organización exigen una base más amplia y sólida de conocimientos que permitan aprender a aprender para adaptarse continuamente; adicionalmente, se requiere que la formación profesional o lo que en los países europeos se denomina “educación vocacional” (dirigida a formar a los jóvenes hacia el mundo del trabajo) sea más pertinente, flexible, de calidad y, finalmente, que existan mecanismos de actualización y formación continua que, en todos los niveles, logren establecer mecanismos que permitan la incorporación de nuevos conocimientos, habilidades y destrezas. Todo lo anterior obliga a reconocer que el aprendizaje se da en muy diversos ámbitos y de muy diferentes maneras y que todos estos conocimientos exigen reconocimiento para lograr que el trabajador progrese en lo laboral y en lo educativo.

---

29 Véase Benjamín Coriat, *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*; Siglo XXI, México; 1992

<sup>30</sup> Véase Mariela Berra, “Innovación tecnológica y estrategias de participación”. *Gestión y Estrategia*, núm. 8 (julio-diciembre 1995), pp. 131-137.

## CAPÍTULO 2

### LA POLÍTICA LABORAL Y EDUCATIVA EN MÉXICO EN MATERIA DE EDUCACIÓN TÉCNICA, FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN (1980-2000)

Antes de presentar las políticas laborales y educativas que conciernen a este trabajo, conviene reflexionar brevemente sobre el concepto de política pública. Luego de analizar diversas definiciones y conceptos que ofrecen varios autores, y se identificaron los aspectos comunes entre ellas<sup>31</sup>. Estos aspectos son los siguientes:

- a) Una política pública es una iniciativa del Estado que tiene como propósito resolver un problema, prestar un servicio, resolver una demanda o crear valor público; es, por tanto, comportamiento propositivo, intencional, planeado y no simplemente reactivo<sup>32</sup>.
- b) Sus propósitos se definen a partir de diagnósticos e implican una elección de acción frente al problema, es decir, involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores y surgen de decisiones sustentadas.
- c) Tienen una vigencia o tiempo de formulación y ejecución variables, de acuerdo con los cambios de las coyunturas, es decir, buscan solucionar los problemas en un momento determinado.
- d) Por lo general, denotan las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes.

---

<sup>31</sup> Las definiciones consultadas se encuentran en Juan Guillermo Vieira, "Quince definiciones de política pública", en línea. <http://politicasypublicas.blogspot.mx/2011/09/normal-0-21-false-false-false-es-co-x.html>.

<sup>32</sup> Por *valor público* se entiende los beneficios que el Estado y sus instituciones entregan a la sociedad, por medio de leyes y regulaciones, prestación de servicios públicos, diseño e instrumentación de políticas públicas que priorizan la acción gubernamental, entidades públicas con mandatos legales específicos y con la construcción institucional. Este concepto fue desarrollado por Mark H. Moore en su libro *Gestión estratégica del valor en el sector público (Creating Public Value. Strategic Management in Government)* de 1995 como una respuesta a las limitaciones de los modelos de gestión pública que no consideran el papel del gobierno en temas sociales o en la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas

- e) En ella participan diversos actores: se trata de un proceso integrador que no actúa aisladamente, sino dentro del marco más general de los programas de gobierno.

Estos y otros elementos son los que se usarán en adelante e implican un modelo de análisis que, a juicio de quien esto escribe, es de utilidad en la definición de políticas, su análisis y administración. Dicho modelo se expone ampliamente en otro trabajo<sup>33</sup> y se basa en la propuesta que hace Jiménez Nieto de un modelo tridimensional y que a continuación se resume<sup>34</sup>.

Para comprender la administración pública es necesario articular al menos tres planos:

- a) La dimensión de las políticas y las finalidades.
- b) La dimensión de las instituciones y organizaciones.
- c) La dimensión de los sistemas administrativos.

La primera de las dimensiones está constituida por el conjunto de las políticas (en el sentido de la praxis en la sociedad civil y requerimientos funcionales del Estado, esto es, entre propósitos, presiones y correlación de fuerzas de la lucha de clases), definidas estas políticas para los aparatos administrativos del Estado; las cuales, en función de sus efectos sobre la sociedad civil y de la especialización político administrativa, puedan ser divididas en sectores y campos específicos y además ser analizadas como sistemas.

Las instituciones y organización —la segunda dimensión— representan aquellas entidades administrables que instrumentan, ejecutan y evalúan las políticas y, además, cumplen con determinados objetivos e inciden en la realidad; asimismo

---

<sup>33</sup> Véase Agustín Ernesto Ibarra Almada, *La administración pública del trabajo (modelo metodológico para su análisis)*. ); Universidad Autónoma Metropolitana; Unidad Xochimilco; México, D.F. 1984

<sup>34</sup> Véase Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Política y administración*. Política y Administración; Editorial Tecnos; Madrid; 1970

colabora, en cierto sentido, en la transformación y reproducción y, por ende, en las políticas.

La tercera dimensión se refiere a los sistemas administrativos que dotan a las instituciones de los diversos insumos, así como del personal necesario para el cumplimiento de los objetivos al tiempo que constituyen el ámbito de determinadas políticas y el soporte técnico, metodológico e informático para la formulación y búsqueda de legitimación de las políticas y de las acciones específicas que despliega el aparato administrativo.

Como vemos, la política es, en cierto sentido, el despliegue de la capacidad del Estado, en la que los procesos sociales mismos y las acciones y presiones de la sociedad hacia el Estado, organizadas o no, hacen que éste adquiera una cierta conformación, actúe con una determinada perspectiva y delimite sus propósitos.

Es de las políticas, tomadas en este sentido, de donde se desprenden los objetivos, ya que el conjunto de políticas constituye la estrategia maestra, a la cual las diversas instituciones deben aportar, a partir de acciones concretas, objetivos y metas definidas. Ahora bien, como estrategia maestra, el conjunto de políticas debe ser un todo coherente y articulado, que no signifique tan sólo una suma o yuxtaposición de lineamientos, sino una integración que implique la interrelación y complementariedad entre los elementos componentes.

Así pues, el análisis que se hace a continuación implica el encontrar la racionalidad y el proceso de gestación de las políticas (y los cambios en las instituciones y en los sistemas administrativos) que se desprenden de las transformaciones presentadas en el capítulo anterior.

### *2.1. La política laboral en materia de empleo y capacitación*

Ante los cambios que en el mundo del trabajo se presentan y que se han comentado en el capítulo anterior, la respuesta dada por los gobiernos, casi a nivel

global, consistió en ir modificando tanto políticas educativas como aquellas vinculadas al empleo y a la capacitación. Dentro estas últimas estaban las llamadas “políticas activas de mercado de trabajo”, que se contrastaban con las políticas pasivas desarrolladas después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente en los países desarrollados, y cuyo eje principal era el seguro del desempleo.

Frente a estas políticas pasivas, se intentaron diversos ejercicios de actuación proactiva en las condiciones que afectaban los niveles de desempleo. Fundamentalmente, se intentaba atacar los problemas de desempleo friccional (por asimetría de información) y desempleo estructural (ya sea por inadecuación de las calificaciones a las necesidades del mercado y/o por la falta de productividad en las empresas, que afectaba su expansión y por ende la generación de empleo). Así, en México, por ejemplo, se impulsó con apoyo del Banco Mundial un paquete de medidas que en conjunto podemos denominar Políticas de Modernización de los Mercados de Trabajo<sup>35</sup> y que operaron entre 1987 y el año 2000<sup>36</sup> con los siguientes ejes:

- a) Modernización del Sistema Nacional de Empleo. Dirigido fundamentalmente a fortalecer la red de Servicios Estatales de Empleo y mejorar la intermediación en el mercado de trabajo.
- b) Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT). Orientado a la reconversión de la fuerza de trabajo en situación de desempleo.
- c) Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)<sup>37</sup>. Su propósito era mejorar, mediante apoyos directos tanto metodológicos como de

---

<sup>35</sup> Se trabajaron dos operaciones con el Banco Mundial: el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO) y el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT).

<sup>36</sup> Aun cuando algunas acciones continuaron después del 2000, fueron modificadas de manera profunda y en mucho perdieron eficacia y cobertura hasta que prácticamente desaparecieron.

<sup>37</sup> En el marco de PCMO se denominaba Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra que, por una serie de reestructuraciones que se le hicieron, fue convertido a Proyecto de Calidad Integral y Modernización, nombre con el quedó como componente del PMMT.

concertación y económicos, acciones que mejoraran la calidad y productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (PyMES).

- d) Programa de Inversiones Complementarias en Centros de Capacitación. Dirigida a mejorar la oferta de servicios de capacitación en términos de pertinencia y calidad, a través de la entrega en comodato de equipamiento y mejora de instalaciones.
- e) Programa de Investigación Estudios. Orientado a mejorar las estadísticas de empleo y la información disponible sobre el mercado de trabajo y su adecuada explotación para la toma de decisiones y el diseño de políticas e instrumentos.

Por lo que se refiere a las políticas de capacitación, una de las principales características del mercado de trabajo en los albores del nuevo milenio es, sin duda, la creciente movilidad laboral, misma que exige a las personas contar con un capital intelectual transferible de un sector a otro de la actividad económica y que, además, sea reconocido por el mercado.

En este sentido, se empezó a proponer un nuevo esquema de formación centrado en el individuo, basado en la demanda, diseñado desde la lógica del trabajo y a partir de las necesidades del aparato productivo y que posibilitara la integración y permeabilidad institucional. En otras palabras, un esquema que reconociera al individuo, sus conocimientos y lo que sabe hacer, independientemente de dónde, cómo y cuándo lo haya aprendido y que propone que ese conocimiento y experiencia sean acumulados como capital intelectual.

Este esquema proponía contar con programas flexibles y modulares y no solamente con carreras basadas en especialidades o disciplinas, sino vinculados con lo que realmente se da en el mundo del trabajo, esto es, la integración de competencias de distinta naturaleza. Además, este esquema no sólo facilita la formación de los individuos, sino que también la estimula a lo largo de toda su vida, lo que permite la acumulación de capital intelectual, el desarrollo de estándares comparables y la generación de información oportuna y confiable, destinada al mercado de trabajo, acerca de lo que los individuos saben hacer.

Evidentemente, para contar con un sistema de formación flexible que sea congruente con la movilidad del empleo, se requiere también de la experimentación de distintas formas de alternancia entre trabajo y educación<sup>38</sup>. En los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), por ejemplo, hasta la década de los ochenta, un mismo individuo realizaba entre 4 y 6 cambios de ocupación en su vida. Al inicio de los noventa, se elevó a 8 cambios y se estima que este indicador pueda ubicarse entre 10 y 12 cambios en los inicios del siglo XXI<sup>39</sup>. Esto quiere decir que se están generando gran cantidad de cambios ocupacionales en condiciones de flexibilidad y alternancia.

Ante la problemática de la modernización, otra tendencia que se empezó a evidenciar es la necesidad de acercar las políticas educativas a las de empleo y capacitación. Ello en virtud de que, en gran parte, los grados de “empleabilidad” y de “entrenabilidad” de la fuerza de trabajo dependen del dominio de competencias básicas, que son producto del sistema educativo y, en lo que corresponde a la formación para el trabajo que se da dentro del aparato educativo, estos grados dependen de la pertinencia de los estudios y del de la capacidad de vinculación entre el mundo del trabajo y el mundo del empleo. Por ello, es importante dar un repaso a cuál ha sido la situación de las políticas educativas en el país, las cuales son de más larga data que las de carácter laboral.

## 2.2. Génesis de las políticas educativas

---

<sup>38</sup> Este concepto está tomado de Bertrand Schwartz, pedagogo de origen francés y uno de los principales especialistas contemporáneos en educación de adultos y capacitación para y en el trabajo. Es el fundador de la revista *Education Permanente* y de los libros *Hacia otra escuela* y *Modernizar sin excluir*. En su lógica de pensamiento, Bertrand Schwartz construye una nueva manera de ver la realidad formativa que parte del trabajo, entendido éste como un espacio de interacción social que promueve, impulsa y genera aprendizaje para el hacer en el interior del cual se forma y transforma el ser.

<sup>39</sup> Véase: OCDE, *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Proceedings of the Prague Conference*, Paris: OCDE, 2001.

Al término de la Revolución Mexicana, se intentó por primera vez universalizar la educación. El Artículo 3<sup>ro</sup> de la Constitución de 1917 formula el derecho de los mexicanos a recibir educación y la obligación del Estado a ofrecerla.

En 1921, se crea la Secretaría de Educación Pública con el propósito de contar con una institución pública capaz de construir una educación nacional, gratuita y laica. En ese momento, el 66.1% de los mexicanos era analfabeta, la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años era tan sólo de un grado y la meta de instrucción elemental obligatoria era de cuatro años. Meta que, como escolaridad promedio de la población mayor de 15 años, no fue posible alcanzar sino 65 años después, a fines de la década de los ochenta<sup>40</sup>.

Durante muchas décadas, la aspiración de universalizar la educación estuvo más determinada por los esfuerzos por atender la demanda de la población en constante crecimiento que por la posibilidad de garantizar servicios educativos de calidad a todos los alumnos matriculados.

Hacia finales del siglo xx, la escolaridad promedio de los mayores de 15 años era de 7.8 grados y las proyecciones indicaban que los educandos inscritos en los primeros grados podrían cursar, en promedio, 12 años. Los esfuerzos por ampliar la cobertura de los servicios y el descenso en la tasa anual de crecimiento demográfico han permitido cierta estabilización de la matrícula, especialmente en la educación primaria. Esto ha hecho posible que, durante la última década del siglo xx, se haya dado mayor atención a la calidad de la educación que en tiempos anteriores, lo cual se intentó sostener e incluso incrementar en los siguientes años, al menos a nivel declarativo.

La dimensión que el sistema de educación básica federal había alcanzado a la vuelta de noventa años representaba un serio obstáculo. ¿Cómo operar adecuadamente más de 113 mil escuelas y prestar la debida atención a 16.2

---

<sup>40</sup> Las cifras en tomadas de BONILLA RIUS, Elisa; *“Reforma y Calidad de la Educación Básica: El papel del currículo y de los materiales didácticos en las adquisición de las competencias básicas”*; en Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000; SEP, México, 2000. pags. 91-126



millones de alumnos y casi 646 mil maestros de educación básica que dependían directamente de la SEP?

Al tener que concertar los esfuerzos por resolver conflictos administrativos y políticos originados por la excesiva centralización, la SEP perdió el liderazgo indispensable para impulsar la calidad de la educación en el ámbito nacional. Ello se manifiesta, entre otras cosas, en el hecho de que los planes y programas de estudio establecidos en 1973 se mantuvieron durante casi 20 años con escasas modificaciones.

De este modo, a lo largo del siglo XX, se llevaron a cabo varias reformas tendientes a mejorar la calidad de la educación básica, entre las cuales destacan, especialmente, tres proyectos en el ámbito curricular, realizados en la segunda mitad del siglo: en 1959, 1972 y 1993.

- 1) Primera reforma o “Plan de los Once años”, donde sobresale la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito.
- 2) La segunda reforma se da en tiempo de Luis Echeverría, quien emprendió una reforma curricular siguiendo la tendencia internacional que entonces recomendaba la introducción en el currículo de conceptos de lingüística estructural y de las llamadas matemáticas modernas. Reformó el currículo de la educación primaria y, posteriormente, el de secundaria (la reforma de educación primaria fue en 1972 y la de secundaria en 1974).
- 3) Casi dos décadas después, en 1992, se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB). Esta reforma se propuso atender todos los factores que inciden sobre la calidad educativa con un enfoque integral, gradual y de largo aliento. Las políticas generales sobre las que se asienta la reforma, incluidos los aspectos curriculares, se hicieron públicas en 1992 y 1993, pero la mayor parte de éstas tomaron forma de programas en los años subsecuentes, especialmente en la administración de 1995 a 2000. Esta reforma no sólo planteó la transformación del currículo y la renovación de materiales, sino el apoyo a la labor magisterial a través de un programa de actualización permanente.

Existen otras políticas con diverso grado de avance que se derivan del ANMEB. La primera es la federalización de la educación básica y normal, que trasladó la operación de los servicios de esos niveles educativos a 31 entidades del país, al tiempo que conservaba la normatividad nacional. La segunda consistió en la extensión del calendario escolar a 200 días de clase. Otra más, en la ampliación de los apoyos compensatorios a las regiones y escuelas que enfrentan mayor rezago y a los alumnos con riesgos más altos de abandono escolar. Asimismo, se diseñó un sistema de estímulos al desempeño y al mejoramiento profesional que se conoce como Carrera Magisterial. Se creó también un sistema nacional para la evaluación del desempeño de alumnos y maestros y, por último, se emprendió la conformación de consejos de participación social nacionales, estatales y municipales.

En el marco de esta reforma se establece un nuevo concepto de educación básica basado en dos aspectos:

- a) El número y niveles educativos que la componen.
- b) Las competencias, actitudes y valores que dicha educación debe desarrollar.

Por lo que se refiere a lo primero, al día de hoy, la educación básica obligatoria comprende 10 grados y tres niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria). Por lo que respecta a lo segundo, los propósitos de la educación básica también han cambiado. El término básico no se refiere más a un conjunto de conocimientos mínimos fragmentados, sino justamente a aquello que permite a todo ciudadano adquirir, organizar y aplicar saberes de diverso orden y de complejidad creciente. Hoy se reconoce que la educación básica debe ser el cimiento de cualquier actividad posterior en la que se desempeñe cada mexicano y, por ende, tiene como objetivo central desarrollar las *competencias* o habilidades necesarias para aprender a aprender y continuar aprendiendo más allá de la escuela básica y durante toda la vida.

En efecto, el currículo de la educación básica obligatoria se centró en la adquisición de competencias básicas y se concibió como una unidad. Se regresó a

trabajar mediante asignaturas pero con una lógica no de compartimentación de conocimientos, sino de relacionamiento y de integración entre las asignaturas, de tal suerte que los alumnos pudieran asociar contenidos de varias asignaturas y analizarlos desde distintos puntos de vista disciplinarios.

Esta reforma estableció como primordial el desarrollo de las competencias básicas, particularmente las relativas al manejo funcional tanto del español como de las matemáticas; se introdujeron, además, nuevos contenidos: equidad de género, cultura de la prevención, educación ambiental y desarrollo sustentable, educación sexual y desarrollo humano, así como formación cívica y ética.

Lo ejes del nuevo federalismo educativo que se ha esbozado eran, en primer término, una profunda reflexión sobre los factores que determinan la calidad de la educación, en particular el reconocimiento del carácter esencialmente humano del proceso de enseñanza-aprendizaje y, en consecuencia, la revaloración de la actividad magisterial como elemento clave. En segundo lugar, la distribución de nuevas responsabilidades entre los actores tradicionales de la actividad educativa junto con agentes cuya participación había sido hasta entonces marginal — autoridades locales, directores y supervisores, alumnos y profesores, padres de familia y sociedad en general—.

El asunto central, motivo de discusión entre las partes, fue el financiamiento que se transfería de los servicios. Los gobernadores señalaban que la federalización no debía, por ninguna circunstancia, convertirse en un mecanismo para que el gobierno federal les trasladara el costo del sostenimiento de las escuelas que recibían. En atención a esa preocupación, la federación se comprometió a seguir asumiendo el gasto de los servicios transferidos.

Los tres ejes del ANMEB fueron: la reorganización del sistema educativo —cuya consecuencia principal fue la transferencia de los servicios a los gobiernos estatales—; la reformulación de planes y programas de estudio y materiales didácticos; y la revaloración de la función magisterial. Quedó establecido el compromiso de destinar recursos crecientes a la educación básica, la ampliación

del calendario escolar, el apoyo adicional a las regiones con los mayores rezagos y el impulso a la participación social en la educación.

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, la federalización permeó a casi todos los ámbitos educativos del país, tales como la construcción, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura educativa, los nuevos esquemas de concurrencia para la apertura de nuevos planteles de enseñanza media superior y superior, la regulación de la matrícula de las instituciones formadoras de maestros de enseñanza básica en el país, la educación de los adultos y la educación técnica, los acuerdos para determinar los aumentos salariales a los maestros de enseñanza básica y los nuevos esquemas para dar claridad a las asignaciones de recursos federales a los estados.

En materia de expansión de la educación media superior y superior, desde inicios de la década de los noventa, comenzó a hacerse un intento más serio por coordinar los esfuerzos de las autoridades federales y estatales en esta materia. Ello implicó que el apoyo federal para el sostenimiento de instituciones estatales (distintas a las universidades autónomas), hasta entonces circunscrito a los colegios de bachilleres, se extendiera a los colegios de estudios científicos y tecnológicos (bachilleratos tecnológicos), a los institutos tecnológicos, a las universidades tecnológicas e, incluso, a los institutos de capacitación para el trabajo. A todos los planteles operados por los estados mediante apoyo federal se les denominó genéricamente, desde la perspectiva de la SEP, organismos descentralizados (ODES).

Es fundamental comprender que la calidad educativa es un asunto multifactorial en el que participan e influyen actores diversos de los ámbitos escolar, local, estatal y federal. Además, no se produce solamente con la transformación del currículo, lo cual es, por supuesto, una condición necesaria pero insuficiente.

La política se centró entonces en poner en marcha diversas iniciativas: reformulación de planes y programas de estudio, producción y renovación de materiales educativos, establecimiento de un sistema nacional para la

actualización de los profesores y directivos escolares en servicio, reforma de la formación inicial de profesores, proyectos dirigidos a la transformación de la organización y funcionamiento cotidiano de las escuelas.

No obstante los diversos esfuerzos dirigidos a mejorar la calidad educativa, persisten deficiencias y retos. En la educación primaria el reto principal es lograr la efectiva adquisición de los conocimientos y el desarrollo de las competencias<sup>41</sup>; en la educación secundaria, lograr que la escuela sea más viva y más pertinente para los propios adolescentes. Para lograr esto último es necesario atender asuntos relacionados con el currículo, convertir la escuela en una unidad educativa, mejorar la formación inicial y la actualización de maestros y atender el rezago educativo de ese nivel. En general se requiere, además, desarrollar una cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas, así como los mecanismos adecuados para realizarla.

La estimación en el ciclo escolar 2000-2001 indicaba que 15% de jóvenes en edad escolar no accederán a la educación secundaria. En ese tiempo era muy común el caso de estudiantes de secundaria cuyos padres no sabían leer ni escribir o que apenas habían logrado terminar la educación primaria. Así, se ampliaba la brecha entre el mundo cultural de la escuela secundaria y los múltiples mundos culturales de los sectores sociales de los que accedían por primera vez a este nivel educativo. Este hecho representaba un desafío educativo formidable.

Hacia el año 2000 se reconocían varios retos para transformar la escuela secundaria y se advertían como principales rasgos críticos los siguientes:

- a) Las escuelas no funcionan como colectivos con metas y tareas comunes.
- b) Situaciones conflictivas provocadas por posturas político-sindicales.
- c) El Consejo Técnico Escolar no funciona adecuadamente.
- d) El tiempo destinado efectivamente a la enseñanza es reducido.

---

<sup>41</sup> Como es ampliamente conocido, las evaluaciones realizadas por la OCDE a través de PISA (Programme for International Student Assessment) muestran las fuertes deficiencias que tenemos como país en el dominio de las competencias básicas.

- e) Una tercera parte del horario se dedica a cuestiones de organización y control escolar.
- f) Los directores y los supervisores de zona concentran su atención principalmente en asuntos de orden administrativo.
- g) Los mecanismos de promoción laboral siguen atendiendo principalmente aspectos formales y factores distintos del trabajo académico.
- h) No existe cultura de rendición de cuentas.

Algunos de estos rasgos dependen de factores estructurales; otros, la mayoría, se han formado a través de varias décadas y son producto de la combinación de diversos factores, entre ellos:

- a) La concentración del sistema en las tareas de ampliación de la cobertura, lo que impidió diseñar programas de mejoramiento de la calidad.
- b) La burocratización y centralización del sistema y la consecuente generación de demandas administrativas.
- c) Las relaciones con el sindicato.
- d) La falta de programas sistemáticos de actualización de los directores y supervisores de zona.
- e) La ausencia de sistemas de evaluación eficaces y exigentes tanto del sistema y su organización como del aprendizaje y del desempeño del personal.
- f) El carácter cerrado de la escuela.

Por lo que se refiere a la Educación Superior y la formulación de sus políticas, se emprendieron sendas evaluaciones realizadas por organismos independientes y se obtuvieron los rezagos y sus causas profundas:

- a) Estándares del profesorado inferiores a los que son tradición universal.
- b) Equipamiento académico insuficiente.
- c) Vínculos limitados con las instituciones de la sociedad y de la economía.
- d) Escaso trabajo académico colegiado.

- e) Participación muy reducida de los gobiernos estatales en las políticas públicas de este nivel y en su financiamiento.
- f) Numerosas instituciones de educación superior responsabilizadas de atender, además de lo propio, la enseñanza media superior, lo que provocaba, por su dimensión excesiva, la imposibilidad de crear un sentido de comunidad académica; esto les dificultó el gobernar, toda vez que presentaban componentes con una fuerte propensión a actuar como centros de poder más que de saber.
- g) Incremento de la matrícula como fin en sí mismo, sin conexión con las necesidades y perspectivas institucionales, estatales, regionales o nacionales.
- h) Inmovilidad educativa, con falta de programas de educación superior de corta duración.
- i) Baja eficiencia terminal y, consecuentemente, altos costos por graduado.
- j) Disparidad de recursos entre instituciones en términos de gasto por estudiante.

Si el panorama era complejo en lo que podemos denominar la educación general en todos sus niveles, en materia de formación técnica y para el trabajo los problemas no eran menores.

### *2.3. La educación tecnológica y la capacitación en el marco de la política educativa*

De particular importancia para este trabajo es el comprender la génesis, evolución y debilidades de la educación tecnológica y de la capacitación, vistas éstas desde la perspectiva de la política educativa y confrontándolas con las necesidades de un mercado de trabajo cambiante.

Dentro de este tipo de educación destaca el Instituto Politécnico Nacional (IPN), fundado en 1936 como consecuencia de la integración de varias escuelas técnicas

ya existentes. Con ello nace formalmente la educación tecnológica federal en México. Desde su origen, el IPN ha albergado tres niveles educativos: el básico superior (escuelas pre-vocacionales, ahora secundarias técnicas), el medio superior (escuelas vocacionales, actualmente bachilleratos tecnológicos) y el superior. Un poco más tarde, se agregaron unidades de capacitación para el trabajo, de educación no formal.

A la del IPN sobrevino la creación de otras instituciones de educación tecnológica. En 1948 se crearon los institutos tecnológicos de Durango y Chihuahua, copias fieles y exactas del IPN. Para 1976, no había estado del país que no contará con escuelas técnicas en los cuatro niveles educativos, independientes del IPN.

Además del sistema dependiente del IPN, se cuenta en el país con una amplia oferta de educación tecnológica que se organiza en dos grandes ramas: los organismos de carácter federal y los dependientes de los estados de la república con participación federal. En el primer grupo se distinguen dos categorías: organismos que responden a la autoridad central de la SEP y organismos desconcentrados o descentralizados de carácter federal que cuentan con órganos de gobierno.

Los organismos centralizados son:

- a) Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT).
- b) Dirección General de Educación Secundaria Técnica (DGEST).
- c) Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI).
- d) Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECYTM).
- e) Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGTA).
- f) Dirección General de Institutos Tecnológicos (DGIT).
- g) Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET).



h) Coordinación General de Educación basada en Competencias (CGEBC)<sup>42</sup>.

El sistema incluye, además, organismos coordinados: un desconcentrado, el IPN, y tres descentralizados, CONALEP (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica), CETI (Centro de Enseñanza Técnica Industrial) y el CINVESTAV (Centro de Investigación y de Estudios Avanzados).

Adicionalmente, y a partir de 1990, inicia el funcionamiento de los organismos descentralizados estatales (ODES), que reciben participaciones federales y atienden servicios de capacitación para el trabajo, bachillerato tecnológico y educación superior. Comprenden ICATES (Institutos de Capacitación para el Trabajo de los Estados), CECYTES (Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos) e ITES (Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores), con un total de 482 planteles (177 ICATES; 249 CECYTES y 56 tecnológicos) y una matrícula de 360,000 alumnos.

En el sexenio del presidente Zedillo, las prioridades que se establecieron fueron transformar cualitativamente los procesos de enseñanza, transparentar la gestión de los recursos, racionalizar el gasto, implantar nuevos mecanismos de supervisión y de producción de información y monitorear y evaluar los resultados obtenidos.

Pese al crecimiento de la oferta, la demanda siguió creciendo, lo que implicó ampliar la cobertura sin menoscabo de la calidad. Había desequilibrios entre oferta y demanda, por un lado, e insuficiencias y falta de pertinencia, por otro. Además, se tenían altos índices de reprobación y deserción, lo que daba por resultado un bajo índice de eficiencia terminal.

La razón de lo anterior radicaba en el hecho de que “para el diseño de la oferta no se había atendido, en forma suficiente, las tendencias del cambio en el mercado

---

<sup>42</sup> Esta coordinación se formó a la luz del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC) y, al término del mismo en 2002, dejó de funcionar.

de trabajo ni las expectativas reales de empleo que deben servir de base para orientar el desarrollo de las población estudiantil<sup>43</sup>.

Los problemas en este tipo de educación, que se refieren al diseño curricular por nivel educativo son los siguientes:

- a) Secundaria. No proporcionaba el perfil de egreso requerido y la formación técnica no aseguraba las posibilidades reales de empleo de los egresados.
- b) Centros de Formación para el Trabajo. No respondían de manera pertinente a la nueva situación laboral, sus contenidos eran obsoletos y sus esquemas limitaban la alternancia entre trabajo y escuela. Igualmente carecían de mecanismos que avalaran o certificaran los conocimientos y la experiencia de los alumnos.
- c) Medio superior. Obsolescencia: no había logrado ofrecer respuestas suficientes y efectivas a las necesidades de su naturaleza general y propedéutica.
- d) En la educación superior se había emprendido una reforma que estaba en su fase intermedia.

Por lo que se refiere a los mecanismos de vinculación, los diferentes establecimientos habían realizado distintos convenios con el sector productivo, los cuales no siempre se plasmaron en acciones concretas que contribuyeran a estrechar la relación de la comunidad educativa con el mundo del trabajo.

Vale la pena detenerse un momento en los mecanismos de vinculación, en virtud de que éste es uno de los problemas que manifiestan los sectores productivos respecto a la educación, pero que tampoco han logrado entender las necesidades del sector educativo.

---

<sup>43</sup> Manuel V. Ortega Ortega, "Educación e investigación tecnológicas: imagen y realidad", en Memoria del quehacer educativo 1995-2000; op. cit.; pp. 311-350

Sobre el particular, en investigaciones empíricas <sup>44</sup> hemos encontrado diversos tipos de vinculación a partir de los cuales definimos diferentes fórmulas para llevarla a cabo. Estas fórmulas son múltiples y corresponden a la variedad de instituciones y de requerimientos del aparato productivo. Una mejor comprensión de estas formas de vinculación y su significado para la competitividad de las empresas permitirá consolidar fortalezas y corregir debilidades.

En principio, habría que esperar que en una economía del conocimiento las formas de vinculación fueran más complejas y profundas. Los centros educativos son fuente de conocimiento para las empresas. Una relación inexistente indica que las escuelas transmiten conocimiento a las empresas sólo en tanto forman a la gente para el trabajo en general. En cambio, en el extremo opuesto, la existencia de convenios de investigación y/o desarrollo tecnológico muestra que las escuelas están siendo aprovechadas en todo su potencial para el flujo de conocimientos y ventajas competitivas que pueden otorgar a las empresas.

Entre estos dos extremos caben múltiples formas de vinculación que admiten una clasificación en distintas categorías, jerarquizadas de las más básicas a las más complejas. El listado siguiente pretende hacer una clasificación de la vinculación según sus propósitos y complejidad. No puede ser exhaustivo ni dar cabida a cada forma posible de vinculación, pero sí permite ilustrar los niveles de complejidad en la relación entre las empresas y las escuelas.

- a) *Inexistencia de vínculos directos y específicos.* Se observa cuando las escuelas son abiertas con el sólo propósito de atender la demanda de estudios. Debe tenerse presente que en ciertos programas de estudio, lo esperable es que no haya vínculos explícitos sin que por ello pueda sostenerse que haya una falla. Es el caso de la formación en amplios campos del conocimiento, como las ciencias básicas o los estudios en humanidades y filosofía, que son programas socialmente necesarios de los

---

<sup>44</sup> Véase IBARRA ALMADA, Agustín; et. al.; Prospectiva de la Demanda de Ocupaciones y Competencias en Tamaulipas 2005-2015; Valora Consultoría S.C.; México, 2006.

que se deriva un vasto espectro de posibilidades de trabajo o estudios posteriores, por lo que no habría que esperar vínculos directos o inmediatos con las empresas, al menos en el nivel de licenciatura.

- b) *Empleabilidad*. Responde al simple propósito de que los egresados de las escuelas puedan encontrar trabajo. Típicamente se produce mediante la operación de bolsas de trabajo y contactos personales entre las escuelas y conocidos en empresas. El servicio social es otro de los mecanismos al que las instituciones educativas recurren para facilitar la transición de la escuela al trabajo. Esta forma de vinculación puede ser suficiente para programas de estudio que forman a personas en profesiones con un espectro laboral amplio y al mismo tiempo difuso. Puede ser el caso, por ejemplo, de los programas de ciencias sociales.
- c) *Prácticas profesionales*. Exige acuerdos expresos entre escuelas y empresas. Las prácticas cumplen con un propósito de producción para las empresas pero también con uno formativo, en la medida en que los estudiantes capitalicen mejor su experiencia laboral a partir de la orientación que reciban de sus instructores. Tiene una jerarquía superior a la del servicio social porque implica un mayor esfuerzo de colocación de los estudiantes en las áreas de trabajo para las cuales se formaron e incluye un componente de retroalimentación en la escuela y, deseablemente, en la acreditación de las capacidades del estudiante.
- d) *Servicios de capacitación*. Significa que las escuelas tienen la capacidad para formar al personal de las empresas y que éstas pagan por los servicios que reciben.
- e) *Planes de estudio con fuerte pertinencia*. Son los diseñados para resolver necesidades concretas de las empresas. Implican la posibilidad de hacer ajustes rápidos a los programas, así como compromisos recíprocos de contratación por parte de los empleadores.
- f) *Servicios tecnológicos*. Se producen cuando las empresas contratan a las escuelas para que les ayuden a resolver problemas de procesos de producción, necesidades de calibración y metrología, diseños sencillos y

otros que van más allá de la formación de personas y que impactan directamente en la productividad de las empresas. Es previsible que estos servicios solamente puedan ser prestados por instituciones que cuenten con capacidades de investigación, laboratorios y talleres bien equipados. En esta categoría también caben las incubadoras de empresas dentro de las instituciones de educación superior o que cuentan con el auspicio de éstas. De la misma manera, formarían parte de esta categoría los centros de desarrollo empresarial que encuentran su soporte principal en las instituciones educativas.

- g) *Investigación y desarrollo*. Es la forma más elaborada de vinculación. Supone una relación de mediano o largo plazo entre empresas e instituciones educativas. No solamente supone la disposición de talleres y laboratorios de primer nivel, sino también la existencia de grupos de investigación consolidados y objetivos específicos comunes entre escuela y empresa.

Cuanto más intensa y compleja sea la vinculación, más conocimiento transfieren las instituciones educativas a las empresas. Por lo tanto, debe suponerse que hay un mayor acercamiento a la sociedad del conocimiento. De hecho, es bien conocida la frecuente asociación que en las economías más desarrolladas hay entre universidades, centros de investigación y empresas.

No debe interpretarse que formas sencillas de vinculación no sean valiosas. Aun en las economías en donde la investigación y el desarrollo están más avanzados, se producen múltiples contactos informales entre las escuelas y las empresas. La diferencia con economías no desarrolladas está en que las empresas en estas últimas acuden de manera limitada a las instituciones educativas para hacerse del conocimiento que da verdaderas ventajas competitivas.

A los problemas enumerados y al bajo nivel de vinculación del aparato educativo con el productivo, habría que sumar que la evaluación educativa no constituía un sólido programa institucional para asegurar la calidad del sistema y orientar la toma de decisiones.

Ante esta problemática se implementaron, en el período de 1995 a 2000, las siguientes líneas generales de acción:

- a) Incrementar la oferta y cobertura de la educación tecnológica con calidad, vía la consolidación, ampliación y óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada.
- b) Garantizar la pertinencia de la educación e investigación tecnológicas mediante la vinculación efectiva y sistemática del sector educativo con los requerimientos del sector productivo de bienes y servicios y las necesidades de la comunidad.
- c) Desarrollar un sistema integral de educación tecnológica mediante la articulación más sólida entre niveles y servicios educativos.
- d) Propiciar la flexibilización de los modelos educativos mediante modalidades novedosas de reconocimiento de los aprendizajes, la generación de un mayor número de rutas de aprendizaje, adaptables a las necesidades de los diferentes tipos de usuario, y la promoción de un sistema de certificación, independiente del lugar o medio a través del cual se realizó el aprendizaje.
- e) Fortalecer las actividades de investigación y desarrollo tecnológico.
- f) Incrementar significativamente el número de planteles de excelencia.

Por su incidencia en el Modelo de Competencias Laborales es importante profundizar en algunas de las instituciones y modalidades que conforman el Sistema de Educación Tecnológica.

En primer lugar, la Capacitación Para el Trabajo. Los servicios de capacitación son atendidos por la DGCFT, así como por los Institutos descentralizados de formación. La DGCFT contaba hacia finales del 2000 con 198 planteles y había 17 institutos descentralizados con 74 unidades de capacitación. En ambas instituciones se ofrecían 230 cursos distribuidos en 39 especialidades. La demanda, según se afirmaba en aquel entonces, justificaba la oferta atomizada.

La capacitación en y para el trabajo es uno de los servicios educativos del sistema que debió beneficiarse con la participación en el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC)<sup>45</sup>. No obstante, los avances fueron limitados, pues no se logró una transformación de sus programas (sólo 35 de 230). Dichos avances indicaban, al cierre del sexenio, la necesidad de impulsar decididamente la racionalización y actualización de su oferta (cosa que no se ha logrado del todo).

El nivel medio superior, a más de 15 años de su reforma global, deberá revisar y renovar los planes y programas de estudio bajo una óptica integral que abarque la estructura curricular con el fin de atender las necesidades del sector productivo. Deben incorporarse esquemas que propicien oportunidades de formación y capacitación pertinentes y flexibles para fomentar entre los individuos la alternancia entre la educación y el trabajo a lo largo de la vida.

La política inicial durante el sexenio de Ernesto Zedillo en este nivel educativo fue no incrementar la infraestructura en las instancias centralizadas y ampliar los convenios con los estados mediante la formación de instituciones descentralizadas.

Con la creación de los CECYTES de los estados (249 planteles en el año 2000) se logró alcanzar la meta de cobertura establecida en el programa sectorial de ese sexenio.

El comportamiento de la matrícula ha mostrado patrones de crecimiento con una variabilidad mínima. Las cifras muestran preferencia de la población por el bachillerato tecnológico (bivalente) y una disminución por ingresar a las opciones terminales.

La DGTI ofrece tres opciones educativas: técnico básico (con 10 carreras), técnico profesional (40 carreras) y bachillerato tecnológico (con 30 opciones). La DGTA y la DGCYTM únicamente ofrecen bachillerato tecnológico, con 17 y 5 carreras,

---

<sup>45</sup> Este proyecto se describe ampliamente en el capítulo siguiente.

respectivamente. Cabe hacer notar que, por lo menos entre 1988 y 2000, muchos de estos planteles ofrecían, además, cursos de capacitación para trabajadores desempleados al amparo del ya definido PROBECAT, que durante ese tiempo logró fortalecer de manera importante las acciones de la llamada capacitación informal y, con ello, un cierto nivel de vinculación y flexibilidad de la oferta hacia las necesidades regionales del mercado de trabajo. No obstante, después de esas fechas desapareció la que se llamaba “modalidad escolarizada” del PROBECAT, lo que incidió en definitiva en que, una vez más, hubiera una suerte de “encapsulamiento” de estos planteles.

La reforma académica del bachillerato consistió, en el sexenio de Zedillo, en un proceso cuyo propósito era la unificación de las estructuras curriculares, la promoción del uso eficiente de los recursos y el favorecimiento del tránsito interinstitucional. Todo parece indicar que esta reforma no se consolidó del todo y no fue sino hasta el sexenio del presidente Felipe Calderón cuando se emprendió una reforma de la educación media superior, incluida la tecnológica, basada en competencias. Previo a esto se argumentaba que “las nuevas formas de organización de la producción y del trabajo han requerido de la educación tecnológica acciones innovadoras, a efecto de cumplir su misión de formar recursos humanos para el sector productivo, de acuerdo con los requerimientos de multifuncionalidad y polivalencia”<sup>46</sup>.

Lo anterior se orientó mediante la incorporación del Modelo de Educación Basado en Competencias, que tomaba la Norma Técnica de Competencia Laboral (NTCL) como referente para la transformación curricular, en particular para los servicios de educación no formal, la cual es atendida por los establecimientos de nivel medio superior. Aunque ésta era una acción limitada e insuficiente ante los requerimientos del aparato productivo, sí hubo un esfuerzo considerable. Se formaron docentes en las funciones clave de evaluación de competencias y en el

---

<sup>46</sup> Manuel V. Ortega Ortega, art. cit., p. 335



diseño de instrumentos de evaluación, se acreditaron 143 planteles como centros de evaluación y se redactó una NTCL dirigida a los docentes en competencia.

Los planteamientos a futuro señalaban que era necesario revisar la oferta de los servicios de capacitación y racionalizarla con base en los objetivos y metas del PMETYC, así como expandir la capacitación hacia una visión integral donde se lograra la corresponsabilidad del sector productivo en la preparación inicial, la actualización y la especialización de los trabajadores.

Adicionalmente se señalaba que era necesario:

- a) Definir, diseñar e implementar la modificación curricular del nivel medio superior; revisar la oferta, las modalidades, áreas de atención y el impacto del modelo de educación basada en competencia para proponer un nuevo modelo curricular que articule el tronco común, el área propedéutica y el área tecnológica, con el fin de atender las demandas del sector laboral.
- b) Evaluar la incorporación del modelo basado en la NTCL, en la oferta educativa, a fin de conocer el impacto de la articulación paulatina y segmentada de las NTCL en los esquemas curriculares modificados.
- c) Impulsar la unificación de criterios técnicos, de gestión y operación de la EBC en los planteles de la SEIT (Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas) y áreas centrales.
- d) Flexibilizar la oferta por medio de módulos de aprendizaje que permitan la movilidad individual al interior del sistema educativo y el tránsito entre la escuela y el trabajo para ofrecer oportunidades educativas a lo largo de la vida.

Por lo que se refiere a vinculación se proponía lo siguiente:

- a) Revisar y actualizar el programa institucional de vinculación entre los planteles y los sectores social y productivo para impulsar un proceso de intercambio de experiencias, conocimientos y productos.
- b) Continuar con el fortalecimiento de los comités de vinculación como un mecanismo sistemático de retroalimentación y apoyo al proceso educativo.

- c) Crear estancias de alumnos y profesores en el sector productivo y fomentar la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento como un mecanismo flexible de apoyo al gasto operativo de los planteles.
- d) Integrar a los productores de la región mediante convenios de colaboración con las escuelas del ramo industrial, agropecuario y pesquero.

No hay evidencias que muestren que estas recomendaciones —y buenos propósitos— hayan sido tomados en cuenta y llevados a cabo. Todo parece indicar que, salvo raras excepciones, los problemas persisten hasta la actualidad.

#### *2.4. Esquemas de acreditación de programas e instituciones*

Un elemento central que se desarrolló en estos tiempos y que resulta muy significativo fue el diseño y creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), creado el 10 de octubre de 2000.

El COPAES es una asociación civil que tiene por misión fungir como instancia capacitada y facultada para conferir el reconocimiento formal a favor de organizaciones de tercera parte, cuyo fin es acreditar programas académicos de educación superior de instituciones públicas y particulares. También está facultado para cuidar que la constitución y funcionamiento de las organizaciones acreditadoras a las que otorgue reconocimiento sean tales que eviten conflictos de intereses y que operen de acuerdo con normas y criterios preestablecidos que abarquen todas las facetas relevantes de la calidad en el servicio de los educandos.

## CAPÍTULO 3

### LA COMPETENCIA LABORAL COMO RESPUESTA A LOS CAMBIOS

Como se ha expuesto, los cambios en las políticas laborales y educativas convergieron en el concepto de competencia laboral y en la importancia de diseñar un sistema que permitiera su definición, reconocimiento, certificación y formación. Ello exigió una labor de investigación, construcción de definiciones toma de decisiones. Este trabajo abarcó de 1993 a 1995 y sentó las bases de lo que fue el Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales. En este capítulo se presentan los conceptos de los que se partió y la forma en la que se diseñó el sistema.

#### *3.1. Conceptos y enfoque de la competencia laboral*

Por *competencia* se entiende la capacidad productiva de un individuo, definida en términos del desempeño en un determinado contexto laboral y no sólo de conocimientos, habilidades o destrezas en abstracto; es decir, la competencia es la integración del “saber”, el “saber hacer” y el “saber ser”. Esta integración permite vincular la educación y la formación con el empleo y el aparato productivo, lo que genera señales claras sobre la pertinencia, calidad y flexibilidad que se requieren en el mercado de trabajo<sup>47</sup>.

En la conceptualización original se entendía que había tres tipos de competencias distintas:

---

<sup>47</sup> IBARRA ALMADA, Agustín E., “El Sistema Normalizado de Competencia Laboral”, en Antonio Argüelles (compilador), Competencia laboral y educación basada en normas de competencia, México: LIMUSA/SEP/CNCCL/CONALEP, 2013, pp. 25-66.

- 1) *Básicas*. Referidas a las habilidades necesarias para cualquier aprendizaje posterior, las cuales, en principio, tendrían que adquirirse en la escolaridad obligatoria. Este tipo de competencia es el que permite a las personas adaptarse a distintas circunstancias con mayor facilidad. Se trata de comportamientos laborales asociados a la labor educativa.
- 2) *Genéricas*. Describen comportamientos asociados a desempeños comunes a diversas ocupaciones, como la habilidad de analizar, interpretar, investigar y planear, entre otras.
- 3) *Específicas*. Refieren conocimientos y habilidades propios de un campo laboral delimitado.

La competencia proporciona información sobre el capital intelectual de los individuos, asegura si realmente éstos cumplen con el estándar de calidad establecido y determina el nivel de desempeño de la fuerza de trabajo. De igual manera, la competencia permite al trabajador que se le reconozcan sus conocimientos y habilidades adquiridas y acumularlas a lo largo de toda su vida, de modo que hace “portable” su capital intelectual. Es decir, se lleva a cabo un proceso de apropiación del mismo, con el cual se puede mover en el mundo del trabajo, además, facilita la eliminación de barreras de acceso al sector educativo formal y, por lo tanto, democratiza el sistema de formación.

En este contexto, el concepto de competencia laboral se entiende como un instrumento de información que agiliza y mejora el funcionamiento del mercado de trabajo, mantiene y desarrolla las posibilidades ocupacionales de los individuos, al tiempo que les ayuda a conservar su capital intelectual aún en los casos de desocupación, y revalora las capacidades y competencias de los trabajadores, además de asegurar la calidad de su desempeño por estar basado en estándares diseñados y reconocidos por la industria. Asimismo, para las empresas, la competencia laboral apoya los procesos de selección, contratación y capacitación de recursos humanos, mejora las prácticas de la gestión del trabajo y coadyuva al aumento de la productividad y competitividad.

Por ello, la reforma de la capacitación se concibe como un cambio estructural con el propósito de convertir a la formación de los recursos humanos en el eje central del aumento de la productividad y competitividad no sólo de los centros de trabajo, sino de la economía en su conjunto. Esta reforma se enmarcaba dentro de un esfuerzo más general que incluía a todo el sistema educativo y que, a mediados de los noventa, planteaba tres principios de solución:

- 1) Desarrollar una base de educación general más amplia, de mayor calidad y duración.
- 2) Reconvertir los sistemas de capacitación y los servicios de educación tecnológica para adaptarlos a los nuevos requerimientos de la planta productiva y de los propios individuos.
- 3) En paralelo, promover acciones que permitan estimular la capacitación de trabajadores en activo, a partir de una mayor inversión de los empresarios en capital humano.

Según afirma María Angélica Ducci,

existen por lo menos tres razones por las cuales el tema de formación basada en competencia laboral es importante. Estos tres elementos se relacionan con todas las experiencias que se han acercado a este enfoque en el escenario mundial. En primer lugar, porque enfatiza y focaliza el esfuerzo del desarrollo económico y social sobre la valorización de los recursos humanos y la capacidad humana para construir el desarrollo. En este sentido, constituye una manera de centrar el proceso de crecimiento económico y desarrollo social en el ser humano, como agente y beneficiario del cambio. Una segunda razón, es porque este enfoque parece responder mejor que muchos otros a la necesidad de encontrar un punto de convergencia promisorio entre educación y empleo; entre los esfuerzos educativos y de formación de la mano de obra por una parte, y el funcionamiento del mercado de trabajo, por la otra y; en tercer lugar, porque el enfoque de competencias se adapta a la necesidad de cambio, presente en la sociedad internacional, bajo una multiplicidad de formas<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> María Angélica Ducci, "El enfoque de competencia laboral en la perspectiva internacional", p. 16.

Sin embargo, el término *competencia* se ha empezado a utilizar indiscriminadamente y muchas veces de manera errónea. Por otra parte, el concepto de *calificación* ha quedado en un espacio laboral más acotado en conocimientos y contenidos formativos. Éste se entiende como el conjunto de conocimientos y capacidades, incluidos los modelos de comportamiento y habilidades, que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y de educación/formación. Es una especie de “activo” con el que las personas cuentan y que lo utilizan para desempeñar determinados puestos.

Se le puede denominar como “la capacidad potencial para desempeñar o realizar las tareas correspondientes a una actividad o puesto. La competencia, por su parte, se refiere sólo a algunos aspectos de este acervo de conocimientos y habilidades; aquéllos que son necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada. Es la capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado”<sup>49</sup>.

El concepto de competencia hace referencia a la capacidad real del individuo para dominar el conjunto de tareas que configuran la función de que se trate. Los cambios tecnológicos y organizativos, así como la modernización de las condiciones de vida en el trabajo nos obligan a centrarnos más en las posibilidades del individuo, en su capacidad para movilizar y desarrollar esas posibilidades en situaciones de trabajo específicas y evolutivas, lo que nos aleja de las descripciones clásicas de puestos de trabajo.

Para identificar la calificación requerida en un puesto o bien en el mercado de trabajo, el método que se solía utilizar era el análisis ocupacional, que tenía como objetivo hacer un inventario de todas las tareas que comprendían una ocupación para que éste fuera el punto de referencia. Para identificar la competencia se parte de los resultados y objetivos deseados de la organización en su conjunto, mismos que derivan en tareas y éstas en conocimientos, habilidades y destrezas

---

<sup>49</sup> A. Barker, *Standards Based Assessment; the Vision and Broader Factors*, London: Peddie, 1995 p. 34. [la traducción es mía].

requeridas. En este caso, las tareas son concebidas como un medio cambiante entre el resultado y la dotación de conocimientos y habilidades del individuo. En un ambiente de continuos cambios técnicos y de organización en las empresas, las tareas cambian, mientras los objetivos son, en general, menos cambiantes, aunque tienden a su vez a ser más exigentes, por lo que tendría más sentido tener éstos y no a las tareas como punto de referencia para la dotación de conocimientos y habilidades requeridos<sup>50</sup>.

Así, mientras la calificación es considerada como el conjunto de capacidades, conocimientos y habilidades que las personas adquieren durante los ciclos formativos y/o la experiencia laboral, la competencia es la capacidad plena y real para lograr resultados y objetivos en un contexto determinado con base en estándares previamente identificados, técnica y transparentemente evaluables, que, además, puede ser reconocida en el mercado de trabajo mediante la certificación.

Hace unos cuantos años, el concepto de trabajador calificado era un tanto difuso y su significado ha seguido cambiando con las transformaciones en el proceso productivo. La denominación de “trabajador calificado” se adquiría en general en planta, en la práctica, mientras que en el mercado de trabajo no había referencia acerca de lo que eran los atributos comúnmente aceptados para definir como “calificado” a un trabajador. El término resultaba, pues, una especie de caja negra a pesar de que su papel en la empresa era esencial. En ese momento surgió la pregunta: ¿cómo clasificar y ordenar las calificaciones requeridas en los diferentes niveles de la empresa, de tal suerte que se construyan significados comúnmente entendidos por los actores en el mercado de trabajo?

En la actualidad, cada vez es más común hablar de trabajadores calificados. El concepto de competencia es más elástico, más flexible y, poco a poco, se considera el instrumento que tiende a encarar la superación de la brecha entre

---

<sup>50</sup> Leonard Mertens, “Sistemas de competencia laboral: surgimientos y modelos”, en Formación basada en competencia laboral; CINTERFOR/OIT, Montevideo 1997, pp. 27-40 p. 57.

trabajo manual e intelectual, que en determinados ciclos de la producción y el trabajo tuvo su encuadre y funcionalidad pero que hoy es un peso discriminatorio sobre el trabajador y su derecho a la promoción y formación.

Se puede afirmar entonces que la competencia laboral es un concepto dinámico que imprime énfasis y valor a la capacidad humana para innovar, para enfrentar el cambio y gestionarlo, anticipándose y preparándose para él, lo que impediría que el trabajador se convierta en una víctima pasiva, arrasada por transformaciones sin control. Es importante la interpretación objetiva sobre lo que las competencias laborales son e intentan resolver desde la ubicación del propio individuo-trabajador con sus conocimientos, habilidades y actitudes.

### *3.2. Componentes del sistema*

Un sistema de competencias está integrado, por lo menos, con los siguientes subsistemas o componentes:

- a) Normalización. Identifica y define la competencia, establece estándares que sirven como referente para su evaluación y certificación y para el diseño de programas de formación.
- b) Evaluación. Refiere al examen o revisión a través de evidencias, del cumplimiento de la norma (o estándar) establecida.
- c) Certificación. Consiste en la expedición de un documento que dé constancia del cumplimiento de la norma y que le permita al trabajador mostrar las competencias adquiridas con credibilidad.
- d) Vinculación. Relación directa con los sistemas de educación y formación escolarizada y de capacitación dentro de la empresa cuyo propósito es lograr que la oferta de servicios de capacitación y educación esté basada en competencias tales como impulsar otras formas de servicio y apoyo entre el aparato educativo y el productivo.



- e) Sistema de información. Hace transparente el mercado, los estándares, los certificados, la oferta de evaluación y certificación (y sus costos), así como los servicios de capacitación y educación vinculados con los mismos.

En un contexto socio-económico laboral de equidad e inclusión social, es necesario evitar que la desregulación continúe discriminando a los trabajadores, por lo que la certificación por competencias debe ser una herramienta de libre acceso para el reconocimiento laboral, la reconversión y el ingreso a nuevas ocupaciones y no sólo a aquellos que tienen trabajo hoy y a los que eventualmente podrían ingresar a otros tipos de empleo.

Evidentemente, en tiempos de desempleo estructural, con permanentes pérdidas de puestos de trabajo, ya sea por introducción de nuevas tecnologías, reorganización funcional o caída de la actividad productiva, se va comprimiendo el mercado de trabajo a tal grado que la certificación por competencias puede llevar a hacer “buenos y capaces” a los menos y consolidar la exclusión de los más, dificultad que se generaría entre las grandes empresas y las medianas o pequeñas, dado que son estas últimas las que ocupan mayor mano de obra y padecen de una mayor vulnerabilidad económica.

Ahora bien, estos riesgos políticos y socio-laborales estarán presentes si sólo se aspira a aceptar la certificación por competencias como una isla en el mercado de trabajo y la sociedad, sin carácter sistémico ni vínculo con políticas productivas y de empleo, cobertura social, formación, etc. Diversos estudios que analizaron el impacto de las nuevas tecnologías en la producción derivaron en la identificación de los rasgos más notables del cambio en la organización y división del trabajo en el conjunto del esquema organizacional de la empresa, en las tareas y funciones del trabajador y en la demanda de nuevas calificaciones.

Como se ha podido constatar, el concepto de competencia laboral no está fuera del alcance de la estructura empresarial y de la educación para el trabajo. Cada vez se evidencian más, en la forma de producir o generar los servicios, nuevas configuraciones y cada vez más se exigen, en el perfil de los trabajadores, nuevas

características que están transformando radicalmente la forma de concebir la formación para el trabajo en su estructura institucional en sus formas de detección de necesidades y en la estructuración de sus programas formativos.

Son muchos los factores externos que están moldeando el comportamiento competitivo de las empresas. La globalización, la conformación de nuevos mercados regionales, las mayores presiones derivadas de la agudización de la competencia por el mercado son, entre otros, factores que han impulsado a las empresas a mejorar su productividad y competitividad. Es así como las empresas deben organizarse de acuerdo con un nuevo concepto: el de ser más flexibles<sup>51</sup>, ya que si la empresa intenta atender objetivos de flexibilización, la informática y la automatización empiezan a aparecer y esto implica la necesidad de tener un buen nivel de calidad en las organizaciones para enfrentar los cambios que actualmente se producen en las relaciones entre empresas, en la organización de la empresa, de la producción y del trabajo.

En otras palabras, entre mayor sea la flexibilidad introducida, más fuertes serán las presiones por calidad, mayores las necesidades de cumplimiento en tiempo y, también, será mayor la importancia de la gestión del trabajo. Ya no basta con que el trabajador sepa hacer, es preciso también que sepa aprender y sepa cómo ser individuo.

En la actualidad se reconoce que el aprendizaje ocurre en diversos ámbitos y en distintas formas y circunstancias, por lo que se trata de un proceso dinámico e inherente a la naturaleza humana que se desarrolla a lo largo de toda la vida del individuo. Esto plantea el reto de identificar y aplicar nuevos mecanismos que faciliten y fortalezcan la vinculación entre educación y trabajo, espacios inmediatos en los que el hombre aprende y se desarrolla, tanto para actuar en el medio laboral como para desenvolverse en los diferentes ámbitos en los que participa: la familia y la sociedad en general. Por ello, resulta cada vez más necesario fomentar

---

<sup>51</sup> Véase Mario Sergio Salerno, "Trabalho e organização na empresa industrial integrada e flexível". en Celso J. Ferreti, Dagmar M.L. Zibas, Felícia R. Madeira, Maria L.P.B. Franco (org.). Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar, Petrópolis: Vozes; pp. 54-76

una cultura de la educación para toda la vida, que sea flexible, de calidad, pertinente a las necesidades del individuo y en la que se reconozcan socialmente los aprendizajes adquiridos por distintos medios<sup>52</sup>.

En este sentido, es necesario hacer una reflexión alrededor de dos dimensiones que han caracterizado las políticas de formación en las empresas: la primera, en la que la formación ha servido como un medio para resolver problemas coyunturales que surgen dentro de los procesos de producción; la segunda, una formación en la que se capacita al trabajador a partir de la actividad especializada que se le otorga dentro del proceso productivo y la cual tiene como resultado trabajadores parcialmente calificados respecto al proceso de producción global<sup>53</sup>.

En la actualidad, esta concepción puede provocar una serie de contradicciones frente a los objetivos de una empresa que no contemple recursos humanos con calificación múltiple, capacidad para comunicarse y para solucionar problemas que obstaculizan la eficiencia del proceso productivo. Es entonces que se puede observar que la organización de empleos vuelve a tener un peso social elevado, ya que las conductas de socialización se reivindican y el aislamiento paradójico propio de los modelos fordistas o tayloristas se supera. La empresa empieza a fomentar un alto contenido de relaciones sociales, califica las necesidades para los trabajadores y se acerca cada vez más a la vida del trabajador, a la vida del individuo.

Asociado a lo anterior está el concepto de *empleabilidad*. Mejorar notablemente a partir de la formación profesional es una característica necesaria en cualquier trabajador, sobre todo, si ésta responde a amplios espectros de contenidos básicos y no a puestos de trabajo restringidos. Para lograrlo, es necesario que los

---

<sup>52</sup> Consejo de Normalización y Certificación Laboral, "Presentación", en Formación basada en competencia laboral; CINTERFOR/OIT, Montevideo, 1997, pp. 1-5

<sup>53</sup> Roberto Wilde G., *Nueva cultura productiva y estrategias empresariales y sindicales*, Fundación Friedrich Ebert, México 1995, p. 66.

programas formativos fomenten el desarrollo de nuevas competencias que faciliten moverse entre diferentes empleos<sup>54</sup>.

En síntesis, la necesidad de modernizar y reformar el sistema de formación y capacitación surge, en primer lugar, porque se está dando un cambio muy importante en la economía mundial, caracterizado por el tránsito de una economía dominada por la oferta a una economía basada en la demanda. En segundo lugar, porque las transformaciones del mercado exigen a las empresas adoptar modelos de producción flexibles que, a su vez, requieren esquemas de organización flexibles y abiertos, basadas en redes y equipos de trabajo y no en la concepción atomística y aislada del puesto de trabajo. En tercer lugar, porque se observa la transformación en el contenido de los puestos de trabajo: en un modelo de producción flexible, el individuo debe ser capaz de incorporar y aportar, cada vez más, sus conocimientos al proceso de producción y de participar en el análisis y solución de los problemas que obstaculizan el aumento de la calidad y la productividad dentro de la empresa.

Las reformas efectuadas en los sistemas de formación y capacitación se orientan, pues, a resolver un conjunto de problemas muy comunes y generalizados, entre los que destacan los siguientes:

- a) Enfoque de la capacitación dominado por la oferta. Los programas son diseñados, aplicados y evaluados desde la academia o desde las áreas de recursos humanos de las empresas.
- b) La incompatibilidad entre la organización de los servicios de capacitación organizados por especialidades —y, en algunos casos, hasta por puestos de trabajo—, las demandas actuales de la población y la planta productiva. En el mundo del trabajo es cada vez más frecuente el cambio de perfiles ocupacionales.

---

<sup>54</sup> En su artículo, "La formación al servicio de la empleabilidad", María Angélica Ducci trata extensamente el tema. Véase Formación basada en competencia laboral; CINTERFOR/OIT, Montevideo 1997, pp. 15-26

- c) Rigidez de los programas. En los sistemas tradicionales la formación se desarrolla mediante programas extensos que carecen de flexibilidad, entre otras razones, porque fueron diseñados con una sola entrada y una única salida. Así, si se quiere solamente actualizar algunos conocimientos, no existe otra posibilidad que ingresar a tomar el programa completo y, de este modo, repetir el estudio de contenidos que ya se conocen.
- d) Falta de reconocimiento de la experiencia laboral. Frente a las barreras de entrada, el trabajador recurre a mecanismos informales o aprovecha los espacios que le brinda el centro de trabajo para adquirir los conocimientos que lo capaciten para un mejor desempeño. Sin embargo, estos conocimientos obtenidos a través de la experiencia no le son reconocidos formalmente porque no existen los mecanismos para ello<sup>55</sup>.
- e) La escasa y limitada información sobre el mercado laboral. Invariablemente, cuando un individuo llega a una empresa a solicitar empleo, no le piden los diplomas que acrediten su educación formal. Sin embargo, en los niveles operativos, la mayoría de las veces sí se les pide el certificado de secundaria para asegurar que el aspirante cuente con el nivel educativo general que le permita desempeñar una ocupación con relativa eficiencia.

En síntesis, el modelo de Educación Basado en Competencia Laboral (EBC) en México, es resultado de la reflexión de educadores, científicos, economistas y autoridades educativas<sup>56</sup> sobre la gran mutación cualitativa que apareja la revolución científico-tecnológica y sobre las nuevas funciones y tareas que esto plantearía a la educación, además de la ampliación de sus servicios a un número

---

<sup>55</sup> Cabe hacer notar que en octubre del 2000, la SEP publicó el Acuerdo 286 en el cual, por primera vez, se abre la posibilidad de mecanismos de reconocimiento y equivalencia entre los grados académicos y los conocimientos empíricos, ello como fruto de los debates que se dieron en el seno del PMETYC.

<sup>56</sup> Es difícil enumerar la cantidad de personas que participaron en los seminarios, grupos de enfoque y grupos de discusión que se organizaron desde que se formó el equipo interinstitucional de diagnóstico en 1993 y que continuaron después de la fundación del CONOCER y durante los primeros 5 años de vida, por lo que se enumeran las principales instituciones CINVESTAV; IPN; CONALEP; SEP, STPS; OIT; CINTERFOR; OCDE; UNAM; ITAM; Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo; Universidad Iberoamericana; Universidad Anáhuac; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; entre otras

creciente de estudiantes y por un lapso mayor. A partir de esto, se comprende la necesidad de adecuar la educación a los requerimientos de un mundo que estaría cada vez más basado en el conocimiento y la información y de asumir que esto exige un énfasis mayor en un humanismo que no pierda de vista la necesidad de proporcionar una educación integral y permanente a la totalidad de los habitantes, que insista en los valores comunitarios y en la solidaridad.

Se trata, adicionalmente, de preparar una fuerza laboral competente —condición indispensable para mejorar la competitividad— y de que nuestra economía pueda competir de manera efectiva en la economía internacional mediante estrategias orientadas a ampliar y profundizar la calidad de la educación técnica por medio de la aplicación de una metodología de educación basada en normas de competencia.

Esta estrategia requiere de una iniciativa más amplia para mejorar la eficiencia y efectividad de los sistemas educativos y de capacitación. La aspiración era que, una vez implantado por completo el sistema EBC, éste proporcionaría a todos los estudiantes competencias demostrables, medibles y adecuadas a las condiciones inmediatas de empleo y, a su vez, actitudes y habilidades suficientes para promover su desarrollo profesional continuo. La metodología de EBC intenta crear un ambiente de aprendizaje abierto que habilita a los estudiantes para la entrada o salida de programas curriculares en cualquier momento; les permite aprender a su propio ritmo a través de los medios educativos y de capacitación más adecuados a sus necesidades y, sobre todo, se concentra en motivar y facilitar su éxito.

La EBC es una estrategia curricular e instruccional basada en módulos que permite el logro de niveles más elevados de aprendizaje mediante un control maestro sistemático y el seguimiento puntual de objetivos de aprendizaje ambiciosos que serán implantados gradualmente. La implementación del sistema de EBC requerirá una transformación radical en la impartición y apoyo de la educación técnica.

Históricamente, la capacitación profesional ha estado centrada en la industria, por medio de actividades en el lugar de trabajo, por programas de aprendizaje informal o a través de los sindicatos. Por su parte, la educación técnica, como resultado de una mayor demanda de inscripción de estudiantes y de recursos, se caracterizó por:

- a) calificaciones reprobatorias y un alto nivel de deserción;
- b) calidad desigual de los programas de capacitación;
- c) malas relaciones con el sector privado;
- d) y altos costos con relación a los beneficios.

Para poder impulsar medidas de mejora de la calidad en los programas de capacitación y, al mismo tiempo, incrementar el número de estudiantes graduados, la comunidad educativa reconoció la necesidad de redefinir la perspectiva de la educación técnica. Se podría alcanzar una mayor calidad al especificar los resultados educativos en términos de comportamientos, actitudes y habilidades.

La premisa fundamental de la formación basada en la competencia sostiene que la mayoría de los estudiantes, sin considerar sus antecedentes educativos, son capaces de dominar cualquier habilidad, si es que se aporta el tiempo y el método adecuado a sus necesidades. La adaptación de esta premisa convierte a los instructores y administradores en los responsables de un ambiente de aprendizaje que permite a los estudiantes instruirse en niveles diferentes de logro con el fin de que todos ellos puedan dominar los objetivos del programa.

En la década de los 90, los países miembros de la OCDE realizaron avances importantes respecto al desarrollo de estrategias para la aplicación de sistemas de educación y capacitación durante toda la vida productiva de los individuos<sup>57</sup>. Sin embargo, para contar con esquemas más ágiles y efectivos, se requiere establecer estrategias seriamente comprometidas con los alcances de los nuevos

---

<sup>57</sup> Véase: OCDE; *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning. First Draft of the International Synthesis Report*, 08 de julio de 2005, en línea: <<http://www.cpi.si/files/cpi/userfiles/datoteke/novice/eko/nqs-III-first-draft-08jul05-en.pdf>>

sistemas, normas y métodos de formación de los recursos humanos y considerar su adecuación a la cultura y situación particular de cada país. Las estrategias que los países de la OCDE instrumentan para ello son las siguientes:

- a) Impulsar la implantación y operación de esquemas de educación y capacitación de los individuos a lo largo de toda su vida mediante el mejoramiento del acceso a la educación básica —con especial atención a niños en desventaja—, el fortalecimiento de los centros educativos y de capacitación y sus planteles y el apoyo al desarrollo de otras modalidades de docencia formal e informal.
- b) Promover la vinculación entre la capacitación y el empleo, a fin de dar continuidad a la transición entre la escuela y el lugar de trabajo y mejorar los mecanismos de evaluación y certificación de las habilidades y competencias de los individuos, sean cuales fueren los sistemas —formales o informales— de educación en que hayan sido adquiridas.
- c) Reconsiderar las funciones y responsabilidades de todos los agentes que intervienen en la prestación de servicios de capacitación y formación, incluidos los gobiernos.
- d) Establecer incentivos para los individuos, empresas, instituciones educativas y otros agentes que proporcionan servicios educativos, a fin de promover la inversión eficiente en esquemas de formación y capacitación continua.

En el desarrollo de estas estrategias, cabe destacar el valor que representa la cooperación internacional y el intercambio de perspectivas e información que se lleva a cabo en el seno de la OCDE, institución que se ha propuesto realizar un vasto estudio sobre cómo se pueden implantar esquemas de capacitación y formación durante toda la vida.

Esta organización continuará trabajando en el mejoramiento, comprensión y funcionamiento de los sistemas de educación y proporcionará asesoramiento a los ministros de educación de los países miembros sobre los mecanismos adecuados para poner en práctica esquemas de educación continua, especialmente para la



población en desventaja y aquellos que de alguna manera son excluidos de los sistemas formales. En este sentido, los ministros de educación han instado a la OCDE a:

- a) Evaluar las alternativas de la “escuela del mañana” a la luz de las nuevas tecnologías y los avances en la pedagogía.
- b) Revisar y explorar nuevas formas de enseñanza y aprendizaje adecuadas a los adultos tanto trabajadores activos como desempleados y retirados.
- c) Identificar los beneficios de la inversión en la educación continua, sus consecuencias sobre las políticas de educación para avanzar hacia una “sociedad del aprendizaje” y la relación entre el costo de la inversión y una mayor equidad con los beneficios y con las políticas del mercado laboral.
- d) Promover la flexibilidad de las empresas hacia la utilización de nuevas tecnologías e innovaciones y adoptar cambios en la organización laboral y sus implicaciones en el desarrollo de los recursos humanos.

Los ministros de educación también acordaron en la década de los 90 que el aprendizaje a lo largo de toda la vida productiva tiene que ser accesible para todos los individuos y que será esencial para enfrentar el siglo XXI, ya que su importancia radica en que esta modalidad de formación de recursos humanos y una población bien educada contribuyen a enriquecer la vida personal, promueven el crecimiento y prosperidad económica, mantienen la cohesión social de los países y, por tanto, apoyan el logro de verdaderas democracias. Por esas razones, los gobiernos deben fomentar en los individuos una mayor responsabilidad para su propio aprendizaje y el de sus hijos.

### *3.3. Elementos centrales de los modelos de competencia laboral*

Las experiencias internacionales muestran que, para que un sistema de competencia laboral funcione adecuadamente, es necesario desarrollar varios

componentes o elementos que estén articulados. Si bien las particularidades cambian de un país a otro y se tienen aspectos que los diferencian, es posible identificar rasgos comunes.

Para describir estos componentes se usará como referencia el modelo que se desarrolló en México de 1995 al 2000, ya que para su construcción se realizaron diversos estudios y comparaciones internacionales, de tal modo que se puede afirmar que dicho modelo representó una síntesis de los distintos sistemas que se estaban desarrollando en el mundo.

En México, los esfuerzos para modernizar la formación se iniciaron en los primeros años de los 90 del siglo pasado. El proceso se inició a través de un diagnóstico de la situación de la educación tecnológica y la capacitación que tenía el país en ese entonces. Para ello se efectuaron consultas a empresarios y trabajadores y se estudiaron experiencias internacionales sobre sistemas de capacitación basados en normas de competencia laboral y su certificación.

Con base en esta información, las Secretarías de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, conjuntamente con representantes de los sectores obrero y empresarial, diseñaron el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC), el cual se implementó a partir de agosto de 1995. El PMETYC era ejecutado de manera coordinada por las secretarías citadas y contaba con el apoyo financiero del Banco Mundial. El propósito general del Proyecto era sentar las bases que permitieran reestructurar las distintas maneras en que se capacitaba a la fuerza laboral, que la formación elevara la calidad de ésta y que, al mismo tiempo, ganara en flexibilidad y pertinencia respecto a las necesidades de los trabajadores y de la planta productiva nacional<sup>58</sup>.

El objetivo fundamental del Proyecto era impulsar un proceso de cambio capaz de convertir la formación de los recursos humanos en el eje central del aumento de la productividad y competitividad de las empresas mexicanas y del progreso personal

---

<sup>58</sup> CONOCER, *Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC): avances y compromisos 1995-2000*, CONOCER, México; 2000. p. 11.

y profesional de los trabajadores. Este cambio se basaba en el enfoque de competencia.

El Proyecto estaba integrado por cinco componentes: el Sistema Normalizado de Competencia Laboral, el Sistema de Certificación de Competencia Laboral, Transformación de la Oferta de Formación y Capacitación, Estímulos a la Demanda de Capacitación y Certificación de Competencia Laboral e Información, Evaluación y Estudios. Los objetivos que tenía cada uno de estos componentes son los siguientes:

- a) El Sistema Normalizado de Competencia Laboral tenía como propósito que empresarios y trabajadores definieran y propusieran al Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) Normas Técnicas de Competencia Laboral de carácter nacional por rama de actividad productiva, sector, industria o área de competencia laboral.
- b) El Sistema de Certificación de Competencia Laboral buscaba establecer mecanismos de evaluación y certificación de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de los individuos, independientemente de la forma y lugar en que los hubieran adquirido y con base en Normas Técnicas de Competencia Laboral, realizadas por organismos reconocidos por el mercado y que no mantuvieran relación laboral ni de capacitación con los candidatos a certificarse.
- c) El componente de Transformación de la Oferta de Formación y Capacitación pretendía desarrollar un sistema cuyo énfasis estaba en los resultados del aprendizaje, que se basara en Normas Técnicas de Competencia Laboral y que fuera flexible para facilitar a los individuos el tránsito entre la educación y trabajo a lo largo de toda su vida productiva para ofrecer a las empresas servicios educativos de calidad y relevantes que les permitieran atender sus requerimientos de productividad y competitividad.
- d) El componente de Estímulos a la Demanda de Capacitación y Certificación de Competencia Laboral tenía como propósito desarrollar el mercado de la

capacitación y la certificación de competencia laboral mediante el otorgamiento equitativo de apoyos económicos tanto a la población desempleada y trabajadores en activo como a micro y pequeñas empresas que participaran y promovieran la capacitación y certificación de sus trabajadores.

- e) El último componente, Información, Evaluación y Estudios, tenía como objetivos establecer un sistema de información en el mercado de trabajo y en los sistemas de formación y capacitación que permitiera dar seguimiento y evaluar los impactos del proyecto, así como coordinar la realización de estudios e investigaciones que retroalimentara a los otros componentes.

A continuación se analizan con mayor detalle cada uno de los componentes clave.

#### *3.4. Sistema Normalizado de Competencia Laboral*

El Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL) tenía como propósitos el desarrollo de la metodología para identificar y normalizar competencias, el impulso y apoyo para que los sectores productivos (trabajadores, empresarios y sector educativo involucrado) definieran las normas o estándares prioritarios para su actividad económica con apego a las reglas de participación y rigor metodológico y la definición de lineamientos para su correspondiente certificación.

Las normas que lo integrarían podrían ser usadas como referentes para diseñar programas educativos y diseñar instrumentos de evaluación, para establecer equivalencias entre conocimientos y habilidades adquiridos en diversos ambientes de aprendizaje, para simplificar la planeación de actividades de capacitación en el sector productivo y para facilitar las decisiones personales en materia vocacional y de aprendizaje continuo.

Es conveniente explicar un poco más cada uno de los usos de las normas del SNCL. Por lo que se refiere al hecho de ser referente para la capacitación y la evaluación, lo que se pretendía era que el estándar definiera claramente los conocimientos, habilidades y actividades clave para un desempeño eficiente y de calidad en el lugar de trabajo; ello sería el insumo clave para diseñar los contenidos de la capacitación desde la perspectiva y lógica del trabajo y no de la académica —que tiende a segmentar conocimientos, habilidades y destrezas—. Al establecer en los estándares las evidencias necesarias para el desempeño eficiente (de conocimiento, de producto o resultado, de desempeño y de actividad), se facilitaba el diseño de instrumentos de evaluación basados no en opinión ni en los exámenes tradicionales, sino en el desempeño real (o en situaciones lo más parecidas al trabajo real) del trabajador en relación al estándar.

En lo tocante a las equivalencias y reconocimientos, lo que se buscaba era que la certificación de competencias laborales, a través de normas técnicas que a su vez estuvieran relacionadas con los grados y programas académicos, permitiera que una persona obtuviera el grado, o al menos ciertas equivalencias, en el mundo educativo; es decir, que hubiera un reconocimiento formal del conocimiento adquirido por la experiencia y la práctica que le permitiera su progreso laboral y educativo. Ello permitiría flexibilizar barreras de entrada al aparato educativo y estimular la educación a lo largo de toda la vida, tal y como lo exige la sociedad del conocimiento.

Las Normas también pretendían simplificar la planeación de la capacitación en el sector productivo y ahorrar costos al focalizar mejor las inversiones hacia programas estrictamente vinculados con las necesidades reales de los trabajadores y del proceso productivo. Lo que se intentaba era que, al evaluar de conformidad una norma establecida por los propios sectores productivos, se podría contar con un diagnóstico de necesidades de capacitación mucho más preciso que los que arrojan las metodologías tradicionales de detección de necesidades de capacitación. Con ello, se buscaba planear de mejor manera los programas de desarrollo de los trabajadores.

Finalmente, en lo que se refiere a facilitar las decisiones personales, lo que se intentaba era alimentar un sistema de información de mercado de trabajo en el que el trabajador pudiera encontrar, con base en sus competencias, las oportunidades de empleo y también el tipo de competencias demandadas en el mercado. Lo anterior, a efecto de orientar adecuadamente sus esfuerzos de capacitación y, de esta manera, progresar en lo laboral y en lo educativo.

Con el fin de hacer constar que los individuos poseían las habilidades a que se refieren las normas de competencia, se planteó también la creación del Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL). Esta certificación potenciaría los beneficios del Sistema Normalizado, pues testimoniaría de manera fidedigna la conformidad de las capacidades de las personas con las normas de competencia. Además, facilitaría el reconocimiento social de habilidades y conocimientos adquiridos fuera del ámbito escolar, contribuiría a un mejor funcionamiento de los mercados laborales y haría posible el tránsito fluido entre escuela y trabajo, de ida y vuelta, tantas veces como cada persona lo quisiera a lo largo de su vida.

La normalización tiene como propósito fomentar y apoyar la definición de Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL). Éstas describen las habilidades y conocimientos que un individuo debe aplicar en situaciones concretas de trabajo, así como su aptitud para responder a los cambios tecnológicos, para resolver problemas y situaciones contingentes. Las normas no se ocupan de la manera en que las personas adquieren las capacidades necesarias para ser competentes, sino que describen el desempeño deseable en el lugar de trabajo.

La norma técnica de competencia laboral constituye el referente para juzgar si una persona tiene la aptitud para desempeñar una función productiva determinada. La norma describe lo que una persona debe ser capaz de hacer, la forma en que puede juzgarse si lo que hizo está bien hecho y las condiciones en que el individuo debe demostrar su aptitud. Para asegurar su pertinencia, las normas eran determinadas de manera conjunta por los trabajadores y empleadores en el seno de los Comités de Normalización de Competencia Laboral. Las propuestas de normas eran sometidas a un amplio proceso de consulta y su validación la

realizaban empresarios y trabajadores de esa misma rama que no hubieran participado en su elaboración.

En el Modelo Mexicano de Competencia Laboral que se diseñó en un principio, existían cinco niveles de competencia o de desempeño. Se entiende por este último como un indicador de las distintas actividades, grado de complejidad y autonomía con que se desempeña el trabajador. De esta manera, en el nivel 1 se encontraban desempeños caracterizados por un conjunto limitado y simple de actividades, generalmente de carácter repetitivo, y en el que el trabajador requería supervisión para su desarrollo. En cambio, el nivel 5 estaba caracterizado por un conjunto amplio y variado de actividades complejas en cuyo desarrollo el trabajador debía ser totalmente autónomo.

La norma se conformaba de *unidades* y éstas, a su vez, de *elementos*. De lo anterior se puede señalar que una norma técnica de competencia laboral se integraba por el título de la *calificación*, de las *unidades* de que se tratara y del *elemento de competencia*, así como de los *criterios de desempeño* (planteamientos para la evaluación que describen los resultados a obtener y los aspectos de calidad a los que deben responder los resultados), del *campo de aplicación*, de los *requerimientos de evidencia* y de los *lineamientos de evaluación*.

Las normas aprobadas eran integradas en una base de datos cuya información se utilizaba para orientar los trabajos de los Comités de Normalización, apoyar la oferta educativa, realizar acciones de orientación ocupacional, asegurar la transferibilidad de las competencias y desarrollar los procesos de evaluación y certificación.

Para obtener datos sobre las funciones realizables por una persona, es decir, los *elementos de competencia*, se utilizaba una técnica denominada *análisis funcional*. El resultado de su aplicación era el *mapa funcional*, en el que se presentaba el propósito principal como punto de partida, las funciones clave que correspondían a su desagregación y las distintas funciones derivadas de éstas, los cuales constituyen los *elementos de competencia*.

Por otra parte, es importante señalar que el término “calificación laboral” en el contexto de la competencia laboral se concibe como un conjunto estructurado de *unidades de competencia* que, al integrarse, dan origen a una función productiva reconocida como nacional en el ámbito laboral, puesto que en el Comité de Normalización que generaba las calificaciones se encontraban representadas empresas y trabajadores de distintas regiones del país, de diversos tamaños y que utilizaban diferentes tecnologías.

Los objetivos del SNCL eran los siguientes:

- a) Promover la generación, aplicación y actualización de Normas Técnicas de Competencia Laboral que propiciaran la vinculación eficiente entre trabajadores, empresarios y prestadores de servicios de formación y capacitación y asegurar la correspondencia entre las normas y las necesidades de calificación.
- b) Conformer un sistema de información de Normas Técnicas de Competencia Laboral que apoyara la realización de diagnósticos sobre necesidades de personal de las empresas, orientara sobre la aplicación o adaptación de los programas de capacitación de centros de trabajo e instituciones educativas hacia el enfoque de competencia laboral y facilitara la toma de decisiones en el mercado nacional.
- c) Facilitar la formación integral y continua del individuo, de tal suerte que le permitiera progresar en su competencia laboral, adquirir y desarrollar habilidades para el desempeño eficiente de distintas funciones laborales, fortalecer su capacidad de adaptación y su autoestima y contribuir a la identificación y solución de los problemas que afectan a los procesos productivos.

Para lograr los objetivos anteriores se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- a) Se desarrolló la metodología del Sistema y se definieron Reglas Generales y Específicas del Sistema Normalizado de Competencia Laboral.



- b) Se instalaron Comités de Normalización con la participación de representantes de los sectores productivos por rama de actividad económica o área ocupacional<sup>59</sup>.
- c) Se generaron Normas Técnicas de Competencia Laboral de carácter nacional cuya intención era facilitar la toma de decisiones en el mercado laboral y vincular, de manera eficiente, a trabajadores, empleadores y prestadores de servicios de formación y de capacitación.
- d) Se diseñaron y ejecutaron casos piloto en empresas que permitieron probar metodologías y documentar su desarrollo con efectos demostrativos.

Entre las ventajas del SNCL se observaban las siguientes:

- a) Integrar en un sólo sistema los esfuerzos y programas de formación y capacitación de recursos humanos para atender con oportunidad las necesidades de calificación de trabajadores y empleadores.
- b) Fortalecer la vinculación entre las empresas y las instituciones de formación y capacitación mediante el establecimiento de un lenguaje común.
- c) Facilitar que las personas con distintos niveles de formación accedieran al Sistema, independientemente de los programas regulares que desarrollaban las instituciones educativas, lo que favorecería la movilidad de los individuos en todo el sistema de formación, así como la planeación de su trayectoria de aprendizaje.
- d) Favorecer la transferencia de la competencia laboral de una función productiva a otra dentro de una misma empresa, de una industria a otra o, incluso, entre distintas regiones, con lo que no sólo se ampliaban las oportunidades de empleo y mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, sino que también se facilitaba a las empresas contar con recursos humanos calificados que atendieran sus necesidades particulares de calidad y competitividad.

---

<sup>59</sup> Posteriormente se invitó a representantes del sector educativo con programas afines a las ramas a las que se abocaba.

- e) Incrementar los niveles de productividad al permitir a las empresas contar con indicadores sobre la calificación de sus recursos humanos.

Es importante señalar que la certificación de competencia laboral se concebía como un proceso voluntario que, si bien incrementaría la oportunidad de mantener un empleo, también procuraría mantener un nivel de desempeño óptimo y ascendente.

Para producir las Normas fue necesario promover la organización y operación de Comités de Normalización de Competencia Laboral cuya tarea central radicaba en la identificación de funciones al interior de los procesos de producción susceptibles de ser estandarizadas y la definición de normas técnicas de competencia laboral para cada una de ellas.

En los comités referidos participaban trabajadores y empresarios estrechamente familiarizados con la función productiva a normalizar, así como representantes del ámbito educativo. Es importante insistir en que se buscaba que no fuera la autoridad quien definiera las normas y que su labor en este campo consistiera únicamente en alentar la creación de los comités, así como en proporcionar, por medio de consultores expertos, apoyo técnico y metodológico para que los dichos comités realizaran su labor. En especial, la autoridad debía estar pendiente de que las normas elaboradas por los comités se apegaran a diversos criterios tanto de forma como de fondo. En lo que respecta a la forma, se revisaba su estructura, lenguaje y presentación; por lo que toca al fondo, era fundamental velar por la pertinencia y relevancia, así como por la representatividad de los comités y la legitimidad y aceptación que alcanzaran las normas mediante procesos de validación. El proceso de revisión permitía, además, identificar los elementos comunes a más de una norma, así como establecer entre las mismas una jerarquía ascendente de acuerdo con la complejidad de sus contenidos.

Las normas se definían con relación a funciones productivas y no a puestos de trabajo. Esto es importante debido a que en las actuales condiciones de gran dinamismo tecnológico los puestos surgen y desaparecen a gran velocidad o bien

cambia el contenido de una misma ocupación. Lo que hoy hace una secretaria se parece poco a lo que hacía apenas hace unos cuantos años y puede diferir sustancialmente de lo que hace otra persona que ocupa formalmente el mismo puesto en otro centro de trabajo. En cambio, una misma función laboral, como puede ser el uso de un procesador de textos, puede tener aplicación en muy diversas ocupaciones. En síntesis, las funciones laborales son más estables en el tiempo y tienen mayor campo de aplicación que los puestos de trabajo.

En este proceso se encontró que eran muchas las capacidades personales que pueden ser utilizadas en más de una función productiva y cuando ello ocurre se identifican como transferibles. La identificación de elementos comunes a distintas normas tenía el propósito de informar a una persona cuáles de los conocimientos y habilidades que poseía le podían permitir desempeñarse en distintos campos productivos. En un contexto de creciente inestabilidad laboral, este aspecto de las normas de competencia cobró gran importancia para facilitar que, cuando una persona se veía forzada a cambiar de empleo, le fuera más fácil identificar qué de lo que sabe hacer podría ser mejor aprovechado para una nueva ocupación. Esta identificación permitía recuperar de manera eficiente las capacidades previamente adquiridas para aplicarlas a un ambiente de trabajo nuevo o bien tomar dichas capacidades como el punto de partida para ulteriores acciones de formación laboral.

La característica de transferibilidad de las normas, aunada a su consistencia y homogeneidad de estructura, sustentó la idea de que se estaba desarrollando un sistema nacional de calificaciones y no sólo normas aisladas. Esta concepción constituye el fundamento para la transformación de la oferta educativa en un sistema coherente y flexible que permita el libre tránsito entre opciones de formación y la alternancia entre educación y trabajo.

Vale la pena detenerse un momento en el análisis de los llamados Marcos Nacional de Calificaciones (MNC). Para ello conviene fijar primero el concepto de calificación. De acuerdo con la OCDE, una calificación se logra cuando un organismo competente determina que un individuo ha aprendido conocimiento y

habilidades de acuerdo con un estándar especificado. El estándar de aprendizaje se confirma por medio de un proceso de evaluación o de la conclusión exitosa de un curso de estudio. El aprendizaje y la evaluación de una calificación pueden realizarse mediante un programa de estudio y/o experiencia en el lugar de trabajo. Una calificación confiere reconocimiento oficial con valor en el mercado de trabajo y en procesos de educación y capacitación posteriores. Una calificación puede facultar legalmente para la práctica de una ocupación<sup>60</sup>.

Entonces, un marco nacional de calificaciones es un instrumento para el desarrollo y la clasificación de calificaciones de acuerdo con un conjunto de criterios para determinar los niveles de aprendizaje alcanzados. Este conjunto de criterios puede estar implícito en los propios descriptores de las calificaciones, o puede hacerse explícito en la forma de un conjunto de descriptores de niveles. El alcance de los marcos puede comprender la totalidad de los logros y trayectorias de aprendizaje o puede estar confinado a un sector particular, por ejemplo, de educación inicial, educación para adultos y capacitación, o un área ocupacional. Algunos marcos pueden contar con más elementos en su diseño y con una estructura más completa que otros; algunos más pueden contar con una base legal mientras que otros pueden representar el consenso de los puntos de vista de los actores sociales. Todos los marcos de calificaciones, sin embargo, sientan una base para el mejoramiento de la calidad, la accesibilidad, los vínculos y el reconocimiento público o del mercado laboral de las calificaciones dentro de un país e internacionalmente.

La adopción de un MNC implica la definición de un conjunto de reglas que permiten expresar en un lenguaje común distintos tipos de calificaciones: laborales, educativas, mixtas, mismas que pueden estar organizadas en sistemas distintos de calificaciones. Precisamente, una de las funciones de un MNC es establecer expresamente las reglas que permitan vincular un sistema de

---

<sup>60</sup> OCDE, *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning*, First Draft of the International Synthesis Report, 08 de julio de 2005, en línea: <<http://www.cpi.si/files/cpi/userfiles/datoteke/novice/eko/nqs-III-first-draft-08jul05-en.pdf>> p. 16.

calificaciones con los demás. Por ejemplo, un MNC puede definir la equivalencia entre un sistema de calificaciones ocupacionales y las correspondientes al sistema educativo formal.

Lo usual es que los MNC clasifiquen las calificaciones en distintos niveles, organizados jerárquicamente para reflejar su creciente complejidad y el carácter acumulativo del aprendizaje. Asimismo, es común que los MNC definan criterios para el aseguramiento de la calidad, para el establecimiento de equivalencias y para el reconocimiento del aprendizaje previo, adquirido, en algunos casos, fuera de los cauces institucionales, sean formales o no formales.

Tres elementos básicos que tienen en común los diversos sistemas:

1. La constitución de un referente basado en estándares, generalmente de competencia, reconocidos por los interlocutores sociales y que reflejan las aspiraciones colectivas y las necesidades del mercado laboral.
2. Promueven un sistema confiable, justo y transparente de evaluación de las competencias y calificaciones de las personas con los correspondientes dispositivos de aseguramiento de la calidad.
3. Comprenden un sistema de certificación de calificaciones transferibles y reconocidas socialmente.

Entre las hipótesis que han motivado la realización de la actividad referida se encuentran las siguientes:

- a) Los MNC pueden facilitar el aprendizaje continuo y progresivo mediante el esclarecimiento de las opciones disponibles, la forma en que se vinculan y su progresivo nivel de complejidad.
- b) Los interesados en la educación y la formación profesional pueden contar con un referente útil para la planeación del aprendizaje y la gestión de recursos humanos en las empresas.
- c) Los mercados laborales pueden hacer uso del MNC en sus procesos de selección, contratación, retención y promoción de personal.

- d) Los MNC pueden ser una herramienta útil para la exigencia de cuentas a las escuelas y otros prestadores de servicios educativos y de capacitación.
- e) La certificación de conocimientos y habilidades puede ser apreciada por sí misma, por el valor que puede tener para el prestigio social y la autoestima de las personas certificadas.

En el sistema mexicano que se ha estado describiendo no se pretendía, por lo menos al inicio, la integración de un MNC. En estricto sentido, la idea de integrar estos MNC surgió años después del diseño del modelo mexicano. No obstante, quizá de manera intuitiva, se intentó el diseño de una matriz de calificaciones que apuntaba en esa misma dirección pero que sólo incluía las calificaciones de carácter laboral. Así pues, las normas técnicas de competencia laboral (calificaciones propiamente dichas del mundo del trabajo) se basaban en una clasificación sectorial en la cual era posible reconocer niveles progresivos y rangos de transferibilidad de las competencias normalizadas. De este modo, se facilitarían la identificación de rutas para el tránsito de una función productiva a otra y para la progresión ascendente en la escala de la competencia laboral. El Gráfico 1 (abajo) ilustra la estructura del Sistema Normalizado de Competencia Laboral que se diseñó en México a mediados de los 90.

Areas		Extracción y Beneficio	Construcción	Tecnología	Ventas de Bienes y Servicios
		Niveles	5		
4					
3					
2					
1					

Gráfico 1. Estructura del Sistema Normalizado de Competencia Laboral mexicano (mediados de los 90).

En éste, las columnas representan los diversos ámbitos de trabajo o funciones productivas generales y los renglones, los niveles de desempeño, los cuales, como ya se ha referido, se distinguen en función de la variedad, complejidad y autonomía de los comportamientos laborales que comprende la competencia. Las celdas representan las calificaciones que se requieren para desempeñar en un ámbito del trabajo una determinada función productiva a un cierto nivel de desempeño.

Como se comentó en el capítulo anterior, entendíamos que había tres tipos de competencias de naturaleza distinta: *básicas* —comportamientos elementales que debían demostrar los trabajadores y que estaban asociados a conocimientos de índole formativo—; *genéricas* —comportamientos asociados con desempeños comunes a diversas ocupaciones y ramas de actividad productiva—; y *específicas* —comportamientos asociados a conocimientos de índole técnico vinculados a un cierto lenguaje o función productiva—.

Por su carácter general, el procedimiento para la identificación de las competencias laborales básicas —que en principio tendrían que adquirirse en la escolaridad obligatoria— escapaba a las posibilidades de los comités de

normalización. Por ello, para su identificación se siguió en México un procedimiento distinto del análisis funcional. Un primer esfuerzo para distinguir los comportamientos básicos requeridos en la fuerza de trabajo mexicana fue la realización del Estudio de Análisis Ocupacional (EAO), mediante el cual se trató de discernir cuáles eran las actividades laborales comunes a la mayoría de las ocupaciones en México y de identificar sus conocimientos, habilidades y destrezas asociados.

Con base en este diagnóstico, se procedió a efectuar comparaciones y evaluaciones a partir de las cuales se llegó a un primer listado de elementos de competencia básica y genérica. El EAO puede ser un insumo valioso para el diseño de políticas y estrategias de empleo y capacitación, para el desarrollo de programas de formación y para los procesos de reclutamiento y contratación de personal de las empresas. Asimismo, la inclusión de elementos de competencia básica simplifica de manera importante el trabajo de los comités de normalización.

Por lo que se refiere a las competencias genéricas, en el modelo se fueron identificando comportamientos laborales asociados a una gran cantidad de ocupaciones que se refieren no a las condiciones técnicas de trabajos específicos, sino al manejo de recursos, información y personas. En la actualidad, las empresas con modelos de competencias más acabados se centran en este tipo de competencias y en las llamadas de liderazgo o corporativas, las cuales están asociadas a la misión, visión y valores de las organizaciones y pretenden, de manera conductual, describir el tipo de trabajador y de actitudes que busca la empresa.

En el modelo las competencias genéricas sirvieron tanto para diseñar unidades o elementos que se usaban en diversas calificaciones y que se describían de manera uniforme —lo que ayudó a la economía de información— como para la integración de calificaciones de amplio espectro relacionadas a funciones administrativas generales.

En este marco el foco de la normalización se fue orientando hacia las competencias técnicas específicas, sobre todo hacia aquellas de amplia cobertura.



### *3.5. Sistema de Certificación de Competencia Laboral*

El Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL) buscaba establecer mecanismos de evaluación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, independientemente de la forma y lugar en que los hubieran adquirido, con base en una Norma Técnica de Competencia Laboral.

Sus principales objetivos eran:

- a) Reconocer, de conformidad con las Normas Técnicas de Competencia Laboral de carácter nacional aprobadas, las habilidades, conocimientos y destrezas de los trabajadores, adquiridos en el trabajo mediante la capacitación o en forma autodidacta y permitir la acumulación progresiva de los mismos.
- b) Facilitar la adquisición y desarrollo de habilidades que permitieran a los trabajadores adaptarse y desempeñar distintas funciones productivas con la calidad y eficiencia establecida por las Normas Técnicas de Competencia Laboral.
- c) Generar oportunidades para la formación y capacitación continua de los individuos.
- d) Facilitar la transferencia de competencias laborales dentro de un mismo proceso productivo y entre empresas y ramas de actividad con el fin de permitir al trabajador alcanzar rápidamente los niveles de productividad y calidad esperados.
- e) Apoyar la detección de necesidades de capacitación dentro de las empresas.
- f) Agilizar y reducir costos de los procesos de reclutamiento, selección, contratación e inducción de personal.

Las acciones implementadas para lograrlos fueron:

- a) Definir los criterios para determinar si un individuo posee los conocimientos, habilidades y destrezas comprendidos en una Norma Técnica de Competencia Laboral, independientemente de la forma en que hubieran sido adquiridos.
- b) Establecer los principios que normen la expedición de la documentación que certifique el dominio de la competencia de los individuos.
- c) Establecer el marco normativo que garantice el libre acceso e igualdad a la certificación.
- d) Promover, autorizar y vigilar la operación de los Organismos Certificadores, Centros de Evaluación y Evaluadores Independientes.

En el caso del sistema de competencias laborales que se buscó instrumentar en México, la certificación constituía uno de los aspectos centrales en vinculación con las normas técnicas nacionales, pues ahí radicaba el control de calidad de todo el proceso y, por lo tanto, la fuente de su credibilidad y aceptación social.

Se requería que fuera voluntaria pues, de no ser así, en lugar de contribuir a un funcionamiento más ágil de los mercados de trabajo, se convertiría en un obstáculo. Toda persona debía tener la oportunidad y facilidad de cursar los módulos necesarios en las instituciones que considerara convenientes a fin de adquirir la competencia deseada. De ahí la importancia de desarrollar una oferta educativa y de capacitación idónea, como se describe más adelante.

Es importante señalar que la certificación sería realizada por terceros especializados en los procesos correspondientes, a fin de evitar conflictos de interés entre quien contrata, quien certifica, quien otorga la certificación y quien forma o capacita. La independencia de los órganos garantiza la credibilidad en el mecanismo adoptado.

Se buscó también que la certificación tuviera validez nacional y formato único para evitar que surgieran distinciones entre los certificados que pudieran ocasionar confusiones en la toma de decisiones en el mercado laboral y desorientar a los sujetos productivos.

El propósito principal de la certificación consistía en flexibilizar el mercado laboral y elevar su eficiencia mediante la reducción de los costos de transacción que resultan de las deficiencias de información en dicho mercado, entre las que destaca la asimetría de información que suele existir entre el solicitante de empleo y el patrón potencial. Su existencia implica, en ocasiones, altos costos para las partes involucradas.

En ausencia de información pertinente, los trabajadores competentes subsidian con su desempeño a los que no lo son; los menos capaces, por su parte, al no ser fácilmente reconocibles, empujan hacia abajo la remuneración de los otros. En consecuencia, ante una menor remuneración esperada, muchos trabajadores que podrían elevar sus habilidades mediante la capacitación no se ven motivados a hacerlo. Como resultado, el nivel general de calificación de la fuerza de trabajo en un ambiente como el descrito es ciertamente inferior al que se alcanzaría si cada trabajador tuviera acceso a los instrumentos para hacer constar fehacientemente sus capacidades.

Al contar con una referencia uniforme, sencilla y conocida por todos los participantes, como el SNCL, así como con un árbitro neutral, el SCCL, se reducirían los costos y se agilizaría el mercado, lo que facilitaría la movilidad tanto horizontal como vertical de la fuerza de trabajo.

### *3.6. Ventajas de la certificación de competencia laboral*

La certificación de competencias laborales representa varias ventajas tanto para el mundo educativo como para el mercado de trabajo. Éstas se pueden agrupar según el punto de vista de cada participante del sistema.

Para las autoridades educativas:

- a) Contribuir a garantizar el mantenimiento de una calidad más o menos homogénea de la formación, en tiempo y espacio, entre diferentes instituciones.
- b) Permitir el acceso a otra etapa de la formación, sea una formación técnica superior o una enseñanza universitaria, y permitir el paso de una institución a otra.
- c) Facilitar la incorporación de los egresados del sistema educativo al mercado de trabajo.

Para los individuos:

- a) La certificación puede constituir una garantía tanto de calidad de la formación recibida como de que la inversión en dicha formación sea reconocida y valorada.
- b) Adquirir y portar capital intelectual.
- c) Posibilidad de transferir competencias hacia otros campos de actividad laboral.
- d) Aumentar la seguridad en el empleo y el nivel de ingresos.
- e) Reconocimiento de las competencias adquiridas en la práctica.
- f) Combinar la formación y el trabajo a lo largo de la vida.

Para los empresarios:

- a) La certificación permite construir un lenguaje común entre quienes participan tanto en el mercado de trabajo como en el de formación con los empresarios.
- b) Contar con trabajadores calificados y con información precisa sobre sus competencias.
- c) Aprovechar mejor sus recursos humanos.
- d) Facilitar sus procesos de contratación, capacitación y desarrollo de personal.
- e) Mejorar su productividad y competitividad.

- f) El SCCL elimina algunas de las trabas que excluyen a un gran número de personas del aprendizaje de por vida. Puesto que la forma en que tiene lugar el aprendizaje no es relevante para efectos de la certificación de la competencia laboral, mucha gente cuyo aprendizaje ha tenido lugar de manera informal —en el trabajo sobre todo—, tiene ahora la posibilidad de obtener un reconocimiento de lo que sabe hacer y no sólo eso, sino que, gracias a la evaluación y la certificación de sus capacidades laborales, se facilita su ubicación dentro de las coordenadas del SNCL y la identificación de rutas para el aprendizaje y el progreso personales. Así, se abaten barreras de edad, aptitud física —excepto cuando sea necesaria para el desempeño laboral—, sexo, condición social y antecedentes académicos.

Esto último resulta de gran relevancia si se toma en cuenta la multitud de personas adultas que, por muy diversas razones, no concluyeron la educación básica y, por lo tanto, no cuentan con credenciales formales que les permitan avanzar en una trayectoria de aprendizaje estructurado, progresivo y socialmente valorado.

La certificación de competencia laboral tiene como base el proceso de evaluación, mediante el cual se recogen evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo para determinar si es competente o todavía no para realizar una función laboral. Así, se consideran los resultados y lo que se intenta valorar con base en diferentes tipos de evidencia es si los individuos son competentes en el desempeño de una función establecida.

La evaluación de la competencia laboral representa un punto de enlace entre los procesos de normalización y los de certificación y, en ese sentido, forma parte intrínseca del aseguramiento de la calidad del sistema.

El Sistema de Certificación de Competencia Laboral en el modelo original<sup>61</sup> estaba conformado por tres niveles de operación y responsabilidad: en el primer nivel se

---

<sup>61</sup> En las Reglas Generales del CONOCER, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2009, se crearon en el artículo 41 las llamadas “Entidades de Certificación y

encontraban la autoridad —en Inglaterra, la Qualification and Curriculum Authority (QCA), en Escocia, la SQCA (Scottish Qualification and Curriculum Authority) , en México el CONOCER—, el segundo nivel lo constituían los Organismos Certificadores; el tercer nivel estaba integrado por las Instancias de Evaluación, es decir, por los Centros de Evaluación y los Evaluadores Independientes.

El CONOCER en México era la instancia reguladora del Sistema de Certificación de Competencia Laboral. Se encargaba de promover, autorizar y supervisar el establecimiento y funcionamiento de los Organismos Certificadores y, por su conducto, a los Centros de Evaluación acreditados y Evaluadores Independientes.

Los Organismos Certificadores eran instancias de tercera parte autorizadas por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral para realizar la certificación de la competencia laboral de conformidad con una NTCL, lo cual garantizaba que el individuo era competente en una o varias funciones laborales. Asimismo, estaban facultados para acreditar Centros de Evaluación y Evaluadores Independientes.

La certificación de competencia laboral se entendía como el proceso que consiste en otorgar reconocimiento formal de la competencia adquirida por los individuos a lo largo de su vida, independientemente del modo en que haya sido adquirida.

Los Centros de Evaluación y los Evaluadores Independientes<sup>62</sup> son las instituciones o personas físicas acreditadas por un Organismo Certificador que están interesadas en que sus trabajadores o capacitados logren su certificación y para ello están dispuestas a participar como Centros de Evaluación o Evaluadores Independientes.

---

Evaluación de Competencias”, las cuales están facultadas para *capacitar, evaluar y/o certificar* las competencias de las personas con base en Estándares de Competencia inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencia, así como para acreditar, previa autorización del CONOCER, Centros de Evaluación y/o Evaluadores Independientes en uno o varios Estándares de Competencia inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencia en un periodo determinado. Esta nueva figura difiere del principio de tercera parte que se sostenía en el modelo original.

<sup>62</sup> Estas figuras siguen existiendo.

La evaluación basada en criterios de competencia laboral es el procedimiento mediante el cual se recogen suficientes evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo —en situaciones reales o virtuales—, de conformidad con una Norma Técnica de Competencia Laboral. Esto quiere decir que las Normas Técnicas de Competencia Laboral constituían los referentes fundamentales de la evaluación y de su consecuencia, la certificación.

Los juicios que los evaluadores emiten acerca de la evidencia pueden ser: que la evidencia cubre los criterios de desempeño o que todavía no los cubre; que es consistente con la competencia o que todavía no lo es.

Dentro de esta concepción de evaluación no interesa el nivel en que el candidato realiza su actividad —promedio, abajo del promedio, superior al promedio, etc.—; se intenta únicamente determinar si el candidato realiza su actividad de acuerdo con las normas establecidas o si necesita instrucción y/o práctica adicional. El juicio de los evaluadores se refiere exclusivamente a la competencia del candidato en los siguientes términos: es competente o aún no lo es.

Es importante destacar el significado del juicio aún no competente, pues los resultados de la evaluación deben ser considerados como una posibilidad de aprendizaje continuo para alcanzar la competencia mediante las acciones adecuadas.

Las funciones de la evaluación pueden ser:

- a) *Diagnóstica*. La evaluación proporciona información del nivel en el cual se encuentra un individuo en relación con la NTCL; función de suma utilidad para el trabajador y para el empleador, ya que tanto uno como otro conocen las habilidades, conocimientos y destrezas que sería necesario alcanzar para una certificación.
- b) *Formativa*. La evaluación proporciona información para los Organismos Certificadores y los Evaluadores, ya que ellos podrán asesorar y orientar a los solicitantes hacia la certificación de alguna competencia o proponerle que se capacite en las competencias (o elementos) que aún no domina;

contribuye con el desarrollo del individuo y orienta los esfuerzos de los capacitadores de las empresas y de las instituciones de formación.

- c) *Certificación*. La evaluación es la herramienta fundamental de la certificación. A través de la certificación se reconoce de manera formal la competencia que tiene el individuo hasta ese momento.

Asimismo, cabe señalar que en la evaluación basada en competencia laboral existen fuentes de evidencia de donde se obtiene la información que sustentará el juicio de competente o todavía no competente.

Las fuentes de evidencia son:

- a) El desempeño del individuo en el sitio de trabajo o en condiciones lo más parecidas posibles.
- b) Los conocimientos que se tienen con respecto de la función laboral desempeñada.
- c) El aprendizaje previo que se tiene en relación con la competencia.
- d) Los informes de otras personas en relación con la competencia evaluada.

En la evaluación de competencia laboral es indispensable privilegiar aquella información que es observable de manera directa y, aunque exista otro tipo de evidencia (la de conocimientos, la del aprendizaje previo y los informes de otros), la fuente principal de evidencia lo constituye la actuación del individuo en circunstancias laborales o lo más parecidas a ellas.

Por otra parte, existen tres formas para obtener evidencia, las cuales podrán demostrar que el candidato puede desempeñar la actividad descrita en los criterios de desempeño de la Norma: registros del desempeño en el trabajo, la evidencia histórica y los interrogatorios.

El desempeño en el trabajo se refiere a la evidencia que el candidato genera cotidianamente en la realización de su trabajo y que se encuentra a su disposición en el sitio de trabajo. Este desempeño puede encontrarse asentado en, por ejemplo, los registros de los trabajadores que mantienen los empleadores



(registros de producción, registros de control de calidad, expedientes) y esta evidencia puede ser útil para llevar a cabo una evaluación basada en una NTCL.

La evidencia puede recopilarse mientras el candidato desempeña los procesos de trabajo. Esto constituye una forma de obtener evidencia que se privilegia dentro de la evaluación basada en criterios de competencia laboral y sus resultados son considerados imprescindibles dentro de este enfoque. De esta forma, la evaluación involucrará observación de las actividades en el momento en que ocurren y el análisis de los resultados.

En los casos en que un trabajador desempleado o un estudiante recién egresado se presenten como candidatos a certificación, será necesario que demuestren su desempeño en sitios que se asemejen en lo posible a la situación laboral y que cuenten con maquinaria e instrumental adecuados a la competencia que se pretende evaluar.

La evidencia histórica resulta de actividades que el candidato a certificar ha desempeñado en el pasado, tanto en el trabajo como fuera de él. Son ejemplo de ella: los artículos, los libros, los videos, programas elaborados, en general los productos que haya elaborado el individuo a lo largo de su vida laboral y que guardan correspondencia con los requerimientos explicitados en una NTCL.

El interrogatorio cubre todas las técnicas en las cuales el candidato es entrevistado. Las preguntas y/o respuestas se harán oralmente, por escrito o a través de la computadora. Dentro de la evaluación basada en criterios de competencia laboral este tipo de fuente de evidencia se utiliza, generalmente, para recopilar evidencia de conocimiento o confirmar información que no queda clara mediante la evidencia por desempeño. Debía evitarse diseñar interrogatorios que generaran respuestas cerradas (*sí o no*) o que propicien respuestas memorísticas.

Las características que deben tener los instrumentos utilizados para realizar la evaluación son transparencia, objetividad, confiabilidad y validez. La transparencia se refiere al hecho de que, a través de la explicitación de la NTCL, todos los actores del proceso (candidatos, evaluadores, verificadores, empresarios,

formadores) conocen lo que se debe demostrar. La objetividad implica que los juicios se realicen sobre la evidencia que presenta el individuo y no sobre las creencias o expectativas que el evaluador tiene sobre él. La confiabilidad significa que debe obtenerse evidencia similar cuando el instrumento lo aplican diferentes evaluadores o cuando el instrumento aplicado en diferentes circunstancias arroja resultados consistentes a través del tiempo. La validez, por último, está asociada con los instrumentos que se utilizan para recoger la evidencia, los cuales deben corresponder a la competencia expresada en la NTCL.

El procedimiento de evaluación de competencia laboral está constituido por cuatro etapas:

1. Elaboración y validación de instrumentos de evaluación. El diseño de instrumentos de evaluación debe ser desarrollado por evaluadores expertos tanto en la función de evaluación como en la función a evaluar y con base en la NTCL. Estos instrumentos deben ser pertinentes para los diferentes tipos de evidencia y capaces de cubrir con suficiencia las evidencias necesarias para obtener el juicio de competencia, amén de que deben ser sometidos a pruebas de validez y confiabilidad.
2. La elaboración del plan de evaluación. Es la acción mediante la cual se explicita una estrategia de evaluación que será comunicada y discutida con el candidato; asimismo, la acción mediante la cual se proporciona transparencia al proceso de evaluación.
3. La integración del portafolios de evidencia. Recopilación de las evidencias que, conforme a la Norma Técnica de Competencia Laboral que se está evaluando, demuestran la competencia de un candidato.
4. La emisión del juicio de competencia es el resultado de la comparación de las evidencias recopiladas en el portafolios de evidencias contra los criterios de desempeño, evidencias y campos de aplicación especificados en la NTCL. Su resultado puede ser competente o todavía no competente.

El reconocimiento social y la confianza en los procedimientos que los sectores tengan del Sistema de Certificación resultan vitales para el desarrollo de

mecanismos que aseguren la calidad de los procesos de acreditación, evaluación y certificación.

### *3.7. Transformación de la oferta de formación y capacitación*

El objetivo central que se perseguía con la transformación de la oferta de educación técnica y de capacitación era la reorganización de los servicios y programas que permitiera satisfacer con la calidad idónea las necesidades de calificación de la población y la planta productiva. Lo anterior, mediante la construcción de un sistema flexible y coherente para la formación profesional continua que facilitara a los individuos el tránsito entre educación y trabajo a lo largo de la vida y ofreciera a las empresas una capacitación de calidad.

Para lograr este objetivo, los modelos de competencia parten de la presunción de que las normas de competencia laboral son una expresión válida de las expectativas del sector productivo con relación al desempeño de los trabajadores en una función productiva determinada y, por ende, de las capacidades laborales de las personas. Siendo este el caso, procedía adecuar los servicios de formación para el trabajo de tal manera que sus egresados obtuvieran los conocimientos y habilidades contenidos en las normas.

Sin embargo, esta es una tarea compleja. Implica, en primer lugar, un cambio de fondo en la manera de abordar el proceso formativo para orientarlo de manera preferente hacia la demanda. Significa también que la noción básica de que la formación no puede ser vista como una actividad propia de una etapa de la vida, sino como un proceso permanente a la que contribuyen también otras fuentes menos formales como el trabajo, el hogar y la comunidad. Así, mientras que los servicios de educación tecnológica se habían estructurado con base en un modelo educativo dominado por la enseñanza, el modelo de educación basada en competencia laboral (EBC) se centraba en el aprendizaje, en las necesidades e

intereses del capacitando. De esta manera, el estudiante o capacitando desplazan al instructor en el papel principal del proceso de formación, poniendo énfasis en el aprendizaje auto-dirigido para aprender a aprender, como fundamento esencial para que éste continúe a lo largo de la vida.

Este cambio de orientación educativa trae consigo grandes implicaciones para todos los aspectos relacionados con la formación técnica y la capacitación. En primer lugar, los objetivos de los programas de estudio tienen que estar expresados en términos de expectativas claras de resultados y guardar conformidad con las normas de competencia laboral. De este modo, el educando conoce, desde el principio, la totalidad de las capacidades que tiene que demostrar a efecto de acreditar la asignatura, grado, o módulo educativo de que se trate. Ello le permite concentrar su esfuerzo únicamente en aquellos contenidos que no domine. Al conocer expresamente lo que se plasma en la norma, el estudiante puede elegir la forma que mejor le convenga para adquirir el conocimiento o habilidad de que se trate.

En segundo lugar, significa poner el énfasis en el aprendizaje, en el desempeño y en el aprender a hacer, de manera que se busca no sólo el dominio de conocimientos y habilidades como capacidad, sino como posibilidad de llevarlos a la práctica en situaciones concretas de trabajo.

Conlleva, en tercer término, vincular la formación con la evaluación de competencias a fin de que el docente-evaluador facilite el desarrollo de competencias a la par que guía su evaluación y retroalimenta el proceso de aprendizaje y la evaluación de competencias en sí misma.

En cuarto lugar, contempla promover la flexibilidad en las opciones de aprendizaje y en las trayectorias de formación para facilitar la alternancia entre educación y trabajo y diversificar los métodos de aprendizaje. Al mismo tiempo, al poder abordar unidades de aprendizaje más pequeñas (módulos) sin la exigencia de cubrir necesariamente un perfil profesional completo, se abre la posibilidad a la integración de distintas combinaciones e itinerarios de formación.

Por último, implica que la formación se oriente con un enfoque abierto al ingreso y libre tránsito de los individuos y mediante el reconocimiento de que las personas aprenden no sólo en la escuela y de que es posible y necesario reconocer ese bagaje para abrir las posibilidades de capitalizar lo que saben y promover esta experiencia en forma permanente.

Lo anterior significa que, en principio, la EBC reconoce que no todas las personas necesitan aprender lo mismo y que no lo hacen al mismo ritmo ni de la misma manera. Llevado a sus últimas consecuencias, el modelo de EBC tiene implicaciones dramáticas para el diseño y gestión de los planteles educativos, pues éstos se convertirían en centros de recursos de enseñanza de acceso más o menos libre. Hoy por hoy, la administración de las escuelas técnicas y centros de capacitación gira alrededor del concepto de programas formativos con estructura uniforme para todos los que participan en ellos tanto en su duración como en sus contenidos. Con la EBC, quienes aprenden son los actores centrales del proceso educativo y recurren a los instructores en busca de asesoría puntual para superar dificultades particulares, las cuales difieren de una persona a otra. El capacitador se convierte, entonces, en un facilitador del aprendizaje y ya no en un transmisor de conocimientos.

Por las razones comentadas, la gestión de los centros educativos en sus aspectos académicos y administrativos, la distribución de los espacios escolares, la formación de los instructores-facilitadores, la elaboración de materiales didácticos, la evaluación del aprendizaje y el diseño de los programas formativos se ven todos influenciados por la adopción de la EBC.

La formación centrada en el aprendizaje, la estructuración de los planes de estudio en módulos y la vinculación de la formación con la evaluación de competencias son quizá las principales características distintivas de la EBC con relación a la educación técnica tradicional.

A diferencia del modelo tradicional, en el que la evaluación del aprendizaje es inherente a la tarea educativa del docente, en el modelo de competencias, la

evaluación se sistematiza y formaliza con un enfoque que asume como prioridad el saber hacer mediante una norma expresamente diseñada para la instrucción y la evaluación con base en normas de competencia laboral.

Para que una reforma como la que se proponía lograra sus propósitos era necesario que se eliminaran las barreras entre el aprendizaje escolar y el práctico. En ese sentido, el aprovechamiento pleno de las oportunidades implicaba un esfuerzo considerable de información (vertiente contemplada en el quinto componente de este modelo) y de orientación vocacional, así como de la estructuración de programas educativos de duración variable para los jóvenes, más cortos que los que se han venido ofreciendo pero con la posibilidad de extenderse para satisfacer las necesidades de cada persona, proceso que aún está por cumplirse.

La transformación de la oferta de capacitación y su organización flexible le permitirían responder a los requerimientos de los individuos en formación para de ese modo facilitarles el tránsito entre la educación y el trabajo a lo largo de toda su vida productiva.

### 3.7.1. La educación basada en competencias dentro del aparato educativo

El modelo de educación y capacitación para el trabajo predominante en México al momento de iniciarse la ejecución del PMETYC fue diseñado para responder a las necesidades de un proceso de producción que requería personal para puestos de trabajo específicos y predeterminados. Éste había cumplido relativamente con su cometido mientras la organización de la producción fue estable, con puestos y responsabilidades prácticamente invariables y perfiles laborales especializados.

La estructura curricular era rígida y una consecuencia de la asociación que se trataba de establecer entre puestos de trabajo u ocupaciones y programas educativos era el gran número de especialidades que se tenían (llegaron a ser 250 carreras técnicas). Esto daba lugar a una innecesaria e ineficiente diferenciación

formativa, justamente cuando el mercado laboral requería cada vez más trabajadores con capacidad de adaptación a situaciones cambiantes e imprevistas. Por otro lado, resultaba prácticamente imposible establecer equivalencias entre distintos planes y programas.

También era necesario superar la barrera que se había erigido entre la formación denominada *en* y la definida como *para* el trabajo que, con el paso del tiempo, había dado lugar a la conformación de dos ámbitos totalmente separados.

Sin embargo, quizá el más grave de los problemas referidos era la falta de vinculación de la educación técnica y la capacitación con las necesidades del aparato productivo.

La insuficiente correspondencia no siempre se debía a un alejamiento entre escuela y trabajo, sino que, con frecuencia, podía obedecer a la inexistencia de un lenguaje común que facilitara el entendimiento entre esos dos ámbitos.

Por lo que se refiere a la capacitación laboral, se puede afirmar que se carecía de elementos objetivos para evaluar la calidad de los servicios ofrecidos por los distintos prestadores de los mismos. La acreditación de la formación recibida presentaba problemas, entre otras razones, porque la constancia de habilidades laborales sólo tenía valor al interior de la empresa en la cual había sido emitida.

En el marco de esta problemática y de la ya referida en general para la educación técnica, se emprende una amplia reforma que dio origen, finalmente, al Proyecto de Modernización Técnica y la Capacitación. La reforma comenzó a gestarse en 1993 con un diagnóstico de la capacitación en México y un estudio de las mejores prácticas a nivel mundial, pero que no fue propiamente iniciada hasta agosto de 1995, gracias a la creación del CONOCER y con financiamiento del Banco Mundial. Las características generales del PMETYC estaban orientadas a:

- a) Crear una oferta educativa flexible. Estructurar los planes y programas en módulos cuyo contenido individual correspondiera a alguna habilidad o conocimiento apreciado en el mundo laboral.

- b) Dar énfasis a los resultados. Esto da lugar al concepto de estándar o norma de competencia como expresión de lo que se espera de la formación técnica o de la capacitación.
- c) Crear un modelo de certificación con pleno reconocimiento social, “un sistema de certificación que tuviera como referencia las normas de competencia y que estuviera a cargo de entidades ajenas al proceso formativo, para evitar conflictos de interés”<sup>63</sup>.

Como se puede apreciar, la solución bosquejada no pretendía resolver todos los problemas de la educación técnica y de la capacitación, sino desarrollar una infraestructura informativa e institucional con base en la cual se esperaba lograr un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, permitir la recuperación y articulación progresiva del saber práctico, propiciar la alternancia entre estudio y trabajo a lo largo de la vida, simplificar la evaluación de la educación técnica y de la capacitación, mejorar la calidad de la planeación vocacional y de la formación en el trabajo y, por último, facilitar la aplicación de otras medidas en el futuro.

Como se ha comentado, para el diseño de esta Reforma se hizo un análisis de las mejores prácticas a nivel internacional, dentro de las que destacaba el muy prestigiado Modelo Alemán de Educación Dual. No obstante, se decidió no emular dicho sistema en virtud de que:

- a) El modelo dual alemán sólo aplica a la formación inicial y no responde a las exigencias del aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- b) Se estructura rígidamente sin admitir la acreditación de calificaciones parciales y no cuenta con puntos de ingreso y salida desde y hacia otros ámbitos de aprendizaje.
- c) Es un modelo costoso, pues no reconoce el aprendizaje previo ni admite la integración al mundo del trabajo antes de que se complete el proceso de formación en su cabalidad.

---

<sup>63</sup> Antonio Maciel Morfín, “Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación 1995-2000”, en Memoria del quehacer educativo 1995-2000; SEP, México 2000. p. 560.



Los modelos que hasta cierto punto sirvieron en mayor medida para el diseño fueron los del Reino Unido y Australia, los cuales, con ciertas diferencias, se basan en la Formación Basada en Competencias, en la definición de estándares, en el establecimiento de un sistema de certificación con base en dichos estándares y en el impulso a la formación a lo largo de toda la vida.

Como se ha comentado, un aspecto central de esta reforma es el Sistema de Certificación, el que, desde la perspectiva del sector educativo, entendía que el propósito principal estaba en flexibilizar el mercado laboral y elevar su eficiencia mediante la reducción de costos de transacción, mismas que resultan de las deficiencias de información en dicho modelo y entre las que destaca la asimetría de información. En efecto, en ausencia de información adecuada, los trabajadores competentes subsidian con su desempeño a los que no lo son; los menos capaces, por su parte, al no ser fácilmente reconocibles, empujan hacia abajo la remuneración de los otros. En consecuencia, ante una menor remuneración esperada muchos trabajadores que podrían elevar sus habilidades mediante la capacitación no se ven motivados a hacerlo. Como resultado, el nivel general de calificación de la fuerza de trabajo, en un ambiente como el descrito, es ciertamente inferior al que se alcanzaría si cada trabajador tuviera acceso a los instrumentos para hacer constar fehacientemente sus capacidades<sup>64</sup>.

En la medida en la que la producción de normas de competencia laboral progresara y se fuera consolidando la capacidad del SCCL para emitir certificados, se esperaba que las acciones de transformación de la oferta educativa convergieran con las del componente de normalización del proyecto, como realmente empezó a suceder. De esta manera, a partir del año 2000, todo el diseño de nuevos cursos basados en competencia de las instituciones educativas participantes en el proyecto estaba basado en las normas de competencia aprobadas por el CONOCER. Adicionalmente, las normas educativas están siendo

---

<sup>64</sup> *Morfin Antonio; op.cit.; p. 562.*

aprovechadas por los comités de normalización en la elaboración de normas nacionales.

La Evaluación de Medio Camino<sup>65</sup> del proyecto evidenció limitaciones y desafíos. Entre ellos, destacaba la apreciación de un avance disparejo entre los componentes del PMETYC, así como la diversidad de visiones entre los distintos ejecutores, la necesidad de fortalecer el marco de planeación y gestión estratégica y la conveniencia de difundir más ampliamente el proyecto.

Retos y perspectivas:

- a) Coordinación de actividades y participación de nuevos actores.
- b) Transformación de la oferta educativa.
- c) Atención a usuarios.
- d) Contenido de la evaluación.
- e) Relación entre la evaluación y el proceso formativo.
- f) Escasa inversión en capacitación.
- g) Educación para toda la vida.

La construcción de un sistema de señales como el SNCCL permite que las personas se orienten en lo que, de otra manera, sería un laberinto de oportunidades de aprendizaje. Por ello el PMETYC puso énfasis en uno de sus componentes: diseñar y poner en marcha sistemas robustos de información. El primero vinculado a la oferta educativa; otro, a todo el sistema de normalización y certificación; y uno más, al Catálogo de Ocupaciones de la STPS. Al primero se denominó Sistema de Información de la Oferta Educativa (SINOE); al segundo, Sistema Integral de Información (SII); y al último, Sistema de Información del Catálogo Nacional de Ocupaciones (SICNO). Estos sistemas intentaban poner al alcance de los directamente involucrados todas las referencias necesarias para

---

<sup>65</sup> Como se ha señalado, el PMETYC contaba con un financiamiento del Banco Mundial y, como parte de las obligaciones contraídas en el contrato de préstamo, se estableció la necesidad de contar con una Evaluación de Medio Camino realizada por consultores independientes.

identificar a las instituciones, los lugares donde pueden acudir y las ocupaciones a las que se vinculaban tanto las NTCL como la oferta educativa.

Un aspecto de suma relevancia que se logró impulsar hacia fines del sexenio de Zedillo fue el relacionado con la acreditación y revalidación de conocimientos obtenidos de manera empírica o a través de la certificación de competencias laborales. Fue posible obtener, por esas vías, reconocimiento formal y alcanzar diversos grados académicos. Todo ello se plasmó en un acuerdo secretarial: el Acuerdo 286. Dicho instrumento tiene el objetivo de impulsar el aprendizaje de por vida, al permitir llevar a la práctica lo previsto en el artículo 634 de la Ley General de Educación, que contempla que se expidan títulos, diplomas, constancias o certificados con validez oficial a quienes acrediten conocimientos adquiridos de manera autodidacta y que respondan a los niveles o grados escolares.

### 3.7.2. Algunas experiencias significativas

#### 3.7.2.1. CONALEP

El CONALEP fue creado en los años 70 e intentaba formar cuadros técnicos para la industria a través de la creación de un nuevo nivel educativo: los profesionales técnicos, es decir, jóvenes que se formaban en carreras cortas de carácter terminal, de tres años de duración, posteriores a la secundaria.

Hacia mediados de los 90, a pesar de los esfuerzos realizados y de la expansión que tuvo la institución, prevalecía la poca valorización social de las carreras técnicas. Ello obligó a realizar una evaluación a fondo del CONALEP en la que se concluyó que no se estaba cumpliendo con el objetivo de preparar a los técnicos que requiere la industria, entre otras razones, porque faltaba pertinencia y calidad en los planes de estudio, por una excesiva concentración de la matrícula en las carreras del área administrativa, que demeritaban las de corte industrial, y porque

los programas de capacitación tenían un diseño poco flexible que impedía dar una respuesta adecuada a las necesidades del sector productivo.

Se identificó, además, un importante desperdicio de recursos debido a deficiencias en la administración. La respuesta a estos problemas se topaba, asimismo, con dos obstáculos importantes: por un lado, el grave escenario de escasez de recursos públicos y, por otro, la conclusión del financiamiento del Banco Mundial que prácticamente desde la creación del Colegio había apoyado varios proyectos.

En ese marco se emprendió un ejercicio de planeación estratégica y un profundo diagnóstico organizacional. Así, definieron una nueva misión y visión:

- a) Misión: “Ser una institución de excelencia en la impartición de educación técnica y pilar fundamental para la capacitación y prestación de servicios tecnológicos en beneficio del desarrollo nacional”.
- b) Visión: “Ser un centro de formación de profesionales técnicos que imparte una educación flexible, pertinente y de calidad, adaptada a las particularidades regionales. A nivel nacional, es líder en la aplicación de una metodología novedosa de aprendizaje, como es la educación basada en competencias...”
- c) Ser autónomos en la gestión administrativa, en tanto que las representaciones regionales coordinan y dan seguimiento y las oficinas nacionales fungen como normativas, encargadas de la planeación, el desarrollo y la evaluación.
- d) Cubrir en un alto porcentaje sus gastos de operación, vía el incremento de sus ingresos propios, tanto por servicios escolares, como por la venta de cursos de capacitación y servicios de verificación a empresas.

- e) Involucrar a la comunidad en la gestión y financiamiento, a través de diferentes órganos colegiados, que buscan en todo momento responder a las necesidades y especificidades de la región a la que pertenecen”<sup>66</sup>.

Esta nueva misión y visión le daba una nueva orientación a la institución y requería remover los diversos obstáculos y cerrar brechas, entre éstos se encontró que el “80% de la matrícula estaba concentrada en 10 carreras del áreas de servicios; de las 146 que contenía el catálogo de la institución, solo 105 estaban en operación; existían otras carreras que sólo se impartían a tres alumnos”<sup>67</sup>.

Adicionalmente, se detectó que muchos de los estudiantes que ingresaban a la institución eran rechazados en otras escuelas, por lo que permanecían temporalmente en el CONALEP mientras encontraban la posibilidad de incorporarse al bachillerato, así que casi la mitad de los alumnos de nuevo ingreso abandonaban sus estudios en el segundo semestre. Estos elevados niveles de deserción se acentuaban aún más por el alto índice de reprobación (entre 36 y 39%), principalmente en materias de matemáticas y español, lo cual propiciaba que el nivel de deserción se ubicara hasta en 62% por generación. El carácter terminal de la educación que ofrecía el Colegio desmotivaba a los estudiantes potenciales.

Por lo que se refiere a los servicios de capacitación que el CONALEP prestaba, se encontró que la estructuración de la oferta se definió más en función de la infraestructura disponible que con base en las necesidades del sector productivo, por lo que no había la suficiente flexibilidad para atender requerimientos específicos de las empresas.

El diagnóstico implicó también la identificación de las expectativas de los usuarios internos, de donde se obtuvieron las siguientes revelaciones:

---

<sup>66</sup> Antonio Argüelles, “Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP): recuento de experiencias 1995-2000”, en Memoria del quehacer educativo 1995-2000,: SEP México, 2000. p. 355

<sup>67</sup> *Ibid.*

- a) Fuerte centralización administrativa.
- b) Alta concentración de recursos en algunas carreras.
- c) Inadecuados programas de formación y actualización docente.
- d) Deficiencia en los mecanismos de vinculación.
- e) Campañas promocionales que no reflejaban la realidad del Colegio.
- f) El personal no tenía claridad sobre el rumbo a seguir, no existían indicadores de calidad y productividad, se daba una escasa delegación de facultades y se contaba con perfiles profesionales inadecuados.

También se analizó la distribución de los recursos y se hizo un FODA:

Fortalezas:

- a) Personal experimentado dispuesto a aprender y aportar.
- b) Amplia infraestructura en todo el país.
- c) Existencia de unidades móviles.
- d) Acceso a ingresos propios.
- e) Relativa autonomía en la gestión.
- f) Experiencia en modelos educativos flexibles y servicios de capacitación.

Oportunidades:

- a) Demanda de servicios de asistencia tecnológica.
- b) Cooperación y asistencia técnica internacional en materia de educación vocacional y sistemas de competencias.
- c) Presencia del CONALEP ante el sector productivo y la comunidad.
- d) Capacidad del Sistema de Televisión Educativa para proyectar programas y conferencias, así como para desarrollar sistemas educativos innovadores.

Debilidades:

- a) Falta de trabajo en equipo.
- b) Bajo nivel de mantenimiento y reposición de equipo en planteles.
- c) Insuficiente cantidad de equipo de cómputo.

- d) Centralización en el ejercicio del gasto.
- e) Falta de pertinencia de algunos cursos y carreras.
- f) Inadecuada vinculación con el sector productivo.

Amenazas:

- a) Conclusión del crédito del Banco Mundial.
- b) Reducción del presupuesto federal.
- c) Obsolescencia de equipamiento en planteles.
- d) Escaso mercado laboral para egresados por situación económica o saturación.
- e) Presión social y política para incrementar bruscamente la matrícula de primer ingreso.

A la luz de este diagnóstico se formuló un Plan Estratégico de Cambio. De esta manera se definieron cuatro objetivos para el período 1995-2000, los cuales abarcaban los aspectos sustantivos del quehacer institucional.

En el ámbito académico se propuso mejorar sustancialmente los servicios de formación técnica con el propósito de hacerlos más pertinentes, flexibles y de mayor calidad. Se propuso también ofrecer a los alumnos un servicio que respondiera más adecuadamente a sus necesidades, lograr mejores índices de eficiencia terminal, incrementar las posibilidades de empleo para los egresados y contribuir de manera decisiva al desarrollo de la industria nacional.

En lo que se refiere a la capacitación, se pretendía ampliar la cobertura de las actividades de capacitación para los sectores social y productivo; incrementar la atención tanto a los trabajadores de la planta productiva como a los desempleados, mediante una mejor vinculación con este sector; y responder a la demanda de nuevos conocimientos y habilidades para permitir la incorporación de los mismos al mercado laboral.

En materia administrativa, se propuso impulsar los procesos de modernización que le permitieran incrementar sustancialmente la calidad de sus servicios a través

de un cambio profundo del modelo de gestión administrativa, así como el reforzamiento del esquema desconcentrado mediante la transferencia de mayores funciones y recursos a las representaciones y planteles.

El cuarto objetivo fue lograr mejores resultados en la atención a zonas marginadas, es decir, mayor eficiencia y eficacia en la prestación de este servicio mediante el diseño de estrategias que tomaran en cuenta las particularidades de las regiones geográficas del país, carentes de servicios públicos o con niveles de ingreso per cápita muy bajos.

Para llevar a cabo los objetivos se definieron 10 proyectos: tres estratégicos y siete prioritarios, así como 21 metas correspondientes a cada uno de los objetivos planteados.

Programas:

a) Estratégicos

- i. Nuevo modelo académico
- ii. Capacitación laboral.
- iii. Modernización de la capacitación integral.

b) Prioritarios

- iv. Educación basada en normas de competencia.
- v. Promoción y aseguramiento de la calidad.
- vi. Educación a distancia.
- vii. Informática educativa.
- viii. Asistencia y servicios tecnológicos.
- ix. Vinculación con el sector productivo y la comunidad.
- x. Atención a zonas marginales.

El nuevo modelo educativo dividía la formación en dos bloques: uno de básica y el otro de ocupacional, con énfasis práctico (70% del contenido de este bloque).

A partir de 1997, el CONALEP modificó sus planes y programas de estudio para permitir a sus egresados proseguir con una carrera a nivel superior al



complementar su formación mediante seis asignaturas adicionales, las cuales pueden ser cursadas a lo largo de los seis semestres de la carrera o por separado. Con éste, la demanda del Colegio como primera opción se incrementó en más del 50% (pasó del 4.6 al 8.0%).

El estudio mostró que el Colegio presentaba una actitud positiva y comprometida con la adopción de la educación y capacitación basada en competencias y se constituía como ejemplo para el resto del país; el programa de formación docente basado en competencias representó un avance significativo y el programa de valores instrumentado en los planes de estudio propició en los alumnos la adquisición de actitudes positivas hacia la escuela y un desempeño apropiado en el trabajo.

La adopción del modelo de competencias inició con una prueba piloto, no obstante para 1995 se identificó que esta prueba estaba operando en seis planteles y en 8 de las 10 carreras originalmente seleccionadas. Los planes y programas de estudio no cubrían los tres años necesarios y sólo un plantel había sido evaluado de manera externa.

Otros problemas se presentaron en la instrumentación de la prueba piloto: diseño incompleto de los planes de formación; deficiencias de equipamiento; duplicidad de planes y programas con diferente carga horaria; e insuficiencia en la capacitación a los docentes y al personal administrativo.

En materia de capacitación se elaboraron más de 300 cursos basados en competencias y se ofrecían certificados para cualquier persona independientemente de sus antecedentes académicos.

Otra tendencia interesante es que el Colegio se movió de una capacitación, fundamentalmente apoyada por el PROBECAT para trabajadores desempleados, hacia una cada vez mayor participación de la capacitación en el trabajo, lo que es un indicador de una mayor vinculación con el aparato productivo.

La maduración de la estrategia de modernización permitió impulsar, a partir de 1998, la federalización del CONALEP, con lo cual se han podido alcanzar los propósitos arriba señalados. Ello implicó la transferencia de los planteles, junto con sus recursos y funciones, a los gobiernos estatales, lo cual ha hecho posible acercar y hacer más oportunos los servicios educativos y de capacitación que el Colegio brinda a la sociedad.

El nuevo sistema se sustentaba en dos ámbitos de competencia. Por un lado, existe un órgano rector a nivel nacional que supervisa y coordina las actividades de las instancias estatales creadas en este marco, el cual se encarga, entre otras tareas, de la planeación, el establecimiento de la normatividad y la evaluación del sistema. Por otra parte, se crearon organismos públicos descentralizados en cada uno de los estados, mismos que cuentan con autonomía y recursos propios, y tienen como función coordinar el trabajo de los planteles de su demarcación.

### 3.7.2.2. INEA

Hasta los 80, la educación para adultos en México fue proporcionada a través del sistema escolarizado con los Centros de Educación Básica para Adultos y la Secundaria para Trabajadores. Por razones diversas, esta modalidad fue dando muestras de insuficiencia y fue abriendo paso al diseño de modalidades educativas más flexibles y adecuadas a las necesidades de estos grupos de población.

El 31 de agosto de 1981, se funda el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), al cual se le otorgaron atribuciones para promover y proporcionar servicios de alfabetización, primaria y secundaria para jóvenes y adultos de 15 o más años de edad, así como para definir modelos educativos, realizar investigación en la materia, elaborar y distribuir materiales didácticos, acreditar y certificar los estudios ofrecidos.

El INEA no cuenta con infraestructura física propia para la atención de los adultos, de tal manera que su trabajo se apoya en las instalaciones del sistema escolar y en las que facilitan otras instituciones y organizaciones sociales tales como las iglesias, bibliotecas y empresas.

Se trata de un sistema de educación abierta en el que el INEA otorga de forma gratuita materiales didácticos, asesorías, servicios de acreditación y certificación de estudios a los jóvenes y adultos que se incorporan a la alfabetización, a la primaria y secundaria. Se encarga, además, de que las personas que participan como figuras solidarias o prestadoras de servicio social reciban formación, actualización y materiales didácticos de apoyo. Esta red solidaria realiza su labor de manera gratuita o apoyada con una gratificación.

En la administración de 1995-2000, el INEA descentralizó la operación de sus servicios, con el fin de hacer de la educación para adultos un proceso permanente a lo largo de toda la vida.

El INEA perfiló un programa de gran envergadura que contemplaba tres grandes vertientes: la transformación estructural del instituto, la redefinición de sus prioridades y el incremento de sus logros. Para dar cumplimiento a la tarea educativa con los adultos, se consideró necesario:

- a) Un nuevo enfoque (Modelo de Educación para la Vida) centrado en el aprendizaje de competencias útiles a partir de las experiencias, saberes, valores y habilidades previas. De esta manera el asesor se convierte en un facilitador del proceso y no en quien transmite los conocimientos previamente seleccionados por los textos y programas de estudio.
- b) Descentralizar los servicios educativos.
- c) Alcanzar mayores logros en la certificación de estudios.
- d) Realizar un seguimiento y control computarizado.

- e) Establecer alianzas con instituciones que tuvieran presencia nacional, a fin de ampliar la cobertura.
- f) Redefinir prioridades.

Para los efectos de este trabajo, es importante resaltar el Modelo de Educación para la Vida. Se trata de una alternativa vinculada a las necesidades de aprendizaje para la vida con contenidos y métodos de enseñanza flexibles que se adaptan a los requerimientos de los educandos; fomenta el autoaprendizaje y establece como prioridad que los conocimientos obtenidos sean de utilidad práctica para las personas.

### 3.7.2.3. Universidades Tecnológicas

En cuanto a la formación de mandos medios, teníamos un rezago de al menos 40 años en la implantación de programas de educación superior cortos (con duración típica de dos años). En 1991 se creó un nuevo subsistema de instituciones expresamente concebido para comenzar a corregir esa situación: el de las universidades tecnológicas, que en el período 1995-2000 se impulsó enfáticamente. También se promovió que otras instituciones, tanto públicas como privadas, ofrecieran programas cortos de educación superior que constituyeran el primer ciclo de programas de licenciatura preexistentes, previo reordenamiento de los respectivos currícula. Los programas que ofrecía este nuevo subsistema conducen al título de Técnico superior universitario, el cual equivale al de Profesional asociado de los Estados Unidos y tiene las siguientes características:

- a) Dos años de duración.
- b) Currículo con 70% de contenido práctico y 30% de teoría.
- c) Orientación laboral acorde con las necesidades y potencial de la región respectiva.
- d) Actividad extracurricular para complementar la formación integralmente.

- e) Flexibilidad de ampliación de cierre de matrícula en cada programa, según situación el mercado laboral.

En 1994 había 7 UT en seis estados del centro del país. De 1995 a 1999 se crearon otras 31 instituciones de este tipo, con las que, por un lado, se atendieron 15 estados más y, por otro, se multiplicó el número de ellas en cuatro estados contiguos al Distrito Federal. Durante el año 2000 se crearon 6 más, lo que dio un total de 44.

Cada UT está haciendo el seguimiento de sus egresados, de donde se sabe, con datos hasta 1999, que el 78% consiguen empleo en el campo de sus estudios durante el año de su graduación; que el tiempo medio para obtener el primer empleo es de 4 meses; que sólo 26% exceden este lapso; y que el 71% de los titulados se ubican inicialmente en el nivel de mandos medios, aunque ya hay muchos de ellos en posiciones más altas, incluso de dirección general de empresas medianas.

Los factores más influyentes en el desempeño de las UT son el rigor con que se ha escogido al profesorado, el cuidado puesto por el gobierno estatal respectivo en proteger de injerencias extra educativas a las instituciones y la supervisión para que éstas cumplan tanto en las normas de orden administrativo como en las académicas, propias del modelo educativo que les corresponde.

### *3.8. Los estímulos a la demanda de capacitación y certificación de competencias laborales*

En el caso mexicano, se consideró como un aspecto crítico establecer mecanismos por medio de los cuales se facilitara el acceso a sectores en desventaja a la formación y certificación, a efecto de lograr una mayor equidad en las oportunidades. Por ello se aprovecharon programas destinados a fomentar la capacitación entre los desempleados, subempleados y trabajadores en activo de

las empresas que menos invierten en capacitación, es decir, las micro, pequeñas y medianas empresas.

En otros países del área, existen programas similares y en los que pertenecen a la OCDE también hay mecanismos que facilitan y estimulan la demanda por capacitación. En ese sentido, consideramos que un componente esencial en los modelos de competencia es el de facilitar este acceso.

A efecto de facilitar el análisis de las implicaciones de este componente se describirá a continuación cómo operaba éste en el caso mexicano.

En México, este componente centraba su operación en el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) y en el de Calidad Integral y Modernización de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CIMO), a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El propósito del PROBECAT era facilitar a las personas que no tenían trabajo y a los que habían terminado o abandonado sus estudios y que eran buscadores activos de empleo el acceso a procesos de capacitación acordes a las necesidades locales mediante el otorgamiento de apoyos económicos, con lo que mejoraban sus posibilidades para obtener un trabajo. Con la puesta en marcha del PMETYC en 1995, el programa inició el otorgamiento de incentivos para la capacitación y certificación con el modelo de competencia laboral.

Las becas, equivalentes al salario mínimo vigente al inicio del curso, son proporcionadas durante el tiempo de duración del mismo. Asimismo, se provee a los beneficiarios apoyo para transporte, seguro de accidentes y servicios médicos básicos. Los costos asociados directamente a la capacitación y evaluación de competencias, como honorarios de instructores, materiales de capacitación e insumos para la evaluación, son aportados por el mismo programa. Asimismo, el programa provee los recursos económicos necesarios para que los organismos certificadores expidan el certificado de competencia laboral a los becarios que resulten competentes a través del otorgamiento de un elemento adicional que facilite su inserción en el trabajo.

La población objetivo del PROBECAT basado en competencias laborales estaba constituida por buscadores activos de empleo, entre 18 y 55 años de edad, con primaria completa, nivel máximo de escolaridad de preparatoria y una experiencia laboral mínima de tres meses.

Los cursos escolarizados, con duración de uno a tres meses, eran diseñados e impartidos por las instituciones educativas públicas<sup>68</sup> que participaban en el proyecto, y las cuales tenían como punto de referencia las NTCL aprobadas por el CONOCER. Durante la ejecución del mismo, y sobre todo al inicio, se utilizaron también las normas elaboradas por las propias instituciones educativas en coordinación con el sector productivo.

La evaluación de las competencias de las personas se realizaba durante los procesos de capacitación mientras que los cursos eran impartidos en planteles educativos y empresas debidamente acreditadas como Centros de Evaluación.

El Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO) tenía como propósito incrementar los niveles de calidad, productividad y competitividad de micro, pequeñas y medianas empresas y el mejoramiento de los niveles de calificación de los trabajadores en activo mediante asistencia técnica y apoyos financieros para programas de capacitación y mejora continua de las empresas. Para su operación, CIMO contaba con Unidades Promotoras (UPC), distribuidas en todas las entidades del país. A partir de 1995 se impulsó, a través de este programa, la demanda de capacitación, evaluación y certificación con base en normas técnicas de competencia laboral en las empresas micro, pequeñas y medianas.

Adicionalmente, mediante el desarrollo de casos piloto, se llevaron a cabo acciones de capacitación que se pretendía tuvieran un efecto demostrativo en distintas empresas del sector donde se desarrollaba dicho caso piloto. Estas experiencias partían de un análisis particularizado de la compañía en la que se estaba trabajando y del planteamiento de estrategias que permitían apoyar su

---

<sup>68</sup> Esta estrategia lograba que, al tiempo que se estimulaban la demanda, se incentivaba la adecuación de la oferta al modelo de competencias.

desarrollo. Se buscaba construir normas de empresa, de asociación y de vinculación escuela-empresa y diseñar rutas metodológicas que las apoyaran, así como esquemas de capacitación, evaluación y certificación de competencia laboral.

Con base en el aprendizaje de los casos piloto se llegó a la organización de propuestas integrales en red, con la idea de lograr la inclusión de grupos de micro y pequeñas empresas al tema de competencias laborales.

### *3.9. Sistemas de información, estudios y administración del Proyecto*

#### 3.9.1. Sistemas de información

Para los modelos de competencia laboral, la información representa un elemento clave. Así, todo proyecto deberá incluir un componente vinculado a la creación de sistemas de información y la realización de estudios estratégicos para apoyar las acciones de normalización, capacitación, educación técnica, evaluación y certificación de competencias, incluida la medición del impacto de los incentivos contemplados para la creación de estos mercados y del impacto del proyecto en su conjunto.

En el caso mexicano, aunque en sus comienzos se concibió sólo el desarrollo de bases de datos (normas, organismos certificadores, personas certificadas, cursos basados en competencias, entre otros), pronto se evidenció la necesidad de pensar en sistemas de información congruentes con la complejidad del proyecto y sus requerimientos de gestión, planificación, supervisión, evaluación y difusión. Esto significó el diseño de nuevas propuestas para el control de los procesos y la toma de decisiones. También se identificó la necesidad de considerar información cualitativa referente a indicadores de evaluación institucional que permitieran valorar los resultados de la implantación de la EBNC en los establecimientos



educativos o información de marcos muestrales para la realización de estudios de seguimiento de egresados y de evaluación de impacto.

Para la instrumentación de este componente debían identificarse los usuarios y sus requerimientos específicos de información, a fin de definir la estructura y dimensiones de cada sistema, así como determinar los medios de comunicación idóneos para su transmisión.

Un enorme desafío para el desarrollo e integración de los sistemas que requería el proyecto radicaba en su capacidad para administrar y transmitir oportunamente la información, recurso clave para su éxito. Aunque se contara con información de calidad, ésta no resultaría de utilidad si el usuario no lograba acceder a ella cuando y donde la necesitara de la manera más inmediata posible.

En el caso mexicano se consideraron tres grandes sistemas de información: el Sistema Integral de Información (SII) a cargo del CONOCER; el Sistema de Información de la Oferta Educativa Basada en Competencias (SINOE), cuyo desarrollo coordinaba la SEP; y el Sistema de Catálogo Nacional de ocupaciones (SICNO), a cargo de la Dirección General de Empleo de la STPS.

Estos tres sistemas servían como interfaz para el Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo (SISNE) y para el Sistema del Catálogo Nacional de Ocupaciones (SICNO), ambos a cargo de la Dirección General del Empleo de la STPS.

El primero (SII) tenía como propósito fundamental proveer información sobre los procesos de normalización y certificación, así como el registro de las NTCL aprobadas, de los Organismos Certificadores y Centros de Evaluación acreditados y el registro de las personas certificadas que habían sido capacitadas con esta metodología.

El SINOE buscaba proveer información sobre la oferta educativa de EBC a los participantes en el proyecto, a fin de favorecer el intercambio de experiencias.

También pretendía ser un medio de difusión y consulta para el público en general sobre opciones de formación, evaluación y certificación de competencia laboral.

Adicionalmente, mediante la interfaz con la población abierta, se podrían captar las principales áreas de interés de la población en relación con la capacitación, por lo que el sistema contribuiría, desde esta perspectiva, al ejercicio de la planeación educativa. Asimismo, era un instrumento coadyuvante en la regulación de la oferta-demanda de capacitación al proporcionar al mercado de trabajo la información de los capacitados y certificados en competencia laboral y a los propios estudiantes, la correspondiente a los requerimientos de mano de obra calificada por área de competencia.

### 3.9.2. Estudios y evaluación

En las experiencias internacionales se ha encontrado que un componente esencial para monitorear el sistema de competencia laboral y aprovechar al máximo los beneficios es el contar con un programa definido de estudios e investigaciones. En el caso mexicano, por ejemplo, se identificaron tres tipos básicos de información. El primero se refería a los requerimientos asociados con la generación de datos que permitieran definir algunos aspectos del proyecto que sólo se habían esbozado en sus inicios y para los cuales era necesario realizar estudios que aportaran elementos más objetivos. Es el caso, por ejemplo, de los llevados a cabo para establecer las tarifas iniciales de certificación o de los que apoyaron la propuesta de los lineamientos para la acreditación de organismos certificadores de competencia laboral.

El segundo tipo de necesidades se asociaba con la conducción del proyecto; esto es, con la evaluación. En este sentido, se requería disponer de información sobre las acciones y su conformidad con los objetivos planteados por el proyecto. Por ello, desde su inicio, se estableció la realización de evaluaciones anuales, de medio camino y una más de carácter final.

El tercer tipo de demandas se refería a la disponibilidad de la información producida y su utilización. A lo largo de la existencia del proyecto, ésta concernió a los tres tipos de necesidades descritas, lo cual además, abrió la posibilidad de mantener un diálogo sobre las estrategias del proyecto y sobre algunos temas que fueron cobrando importancia a medida que la interacción entre las distintas variables y actores se fue presentando en la realidad y que el entramado del proyecto se fue convirtiendo en algo vivo y dinámico.

## CAPÍTULO 4

### MODELOS EN EL MUNDO: ALGUNAS EXPERIENCIAS

Como se ha comentado en los capítulos anteriores, los tradicionales esquemas organizativos y conceptuales de la formación profesional han sido rebasados por las nuevas tendencias de la organización del trabajo, el surgimiento de nuevas demandas hacia los trabajadores y el nuevo papel que, ante la formación, juegan los actores sociales.

La posibilidad de que el empleo se convierta en un medio para mejorar las condiciones de vida de los países y favorezca su inserción en la economía mundial mediante la modernización de sus economías locales, la ampliación de la calidad y oferta de bienes y servicios disponibles y la promoción del desarrollo depende, en buena medida, de la actualización de los sistemas de formación profesional.

En este marco, desde hace algunas décadas, diversos países en el mundo han desarrollado e implantado modelos de competencia laboral que si bien se han construido conforme a las características sociopolíticas de cada país, todos han buscado dar una mejor respuesta a las necesidades planteadas por los cambios que se viven en la globalización.

En otros casos, particularmente en América Latina y el Caribe, la experiencia es más reciente y no siempre está dirigida a la constitución de modelos nacionales; sin embargo, en países como Uruguay, Chile y Brasil, las necesidades observadas y las iniciativas que los sectores público, privado y social han impulsado han permitido avanzar hacia modelos de amplio alcance.

La presentación de diversas experiencias permite confirmar la importancia que esta tendencia está teniendo en las políticas de capacitación y educación técnica y, al mismo tiempo, contrastar los diversos diseños institucionales que se han dado y compararlos con el que se decidió, en un principio, instrumentar en México.

#### *4.1. Modelos nacionales (países desarrollados)*

Las experiencias más destacadas en el mundo pueden observarse en países como Inglaterra, Escocia y el Reino de Gales, Australia, Francia y España. De igual forma, a partir de las experiencias y la influencia de estos modelos, se han desarrollado sistemas nacionales en Nueva Zelanda, Sudáfrica, Singapur y otros países.

En el continente americano, las experiencias de Canadá y Estados Unidos son diferentes debido a sus características sociopolíticas. En México, a partir de mediados de los 90 se inició el desarrollo de un modelo propio. En el resto de los países de América Latina también comenzaron a desarrollarse modelos y sistemas diversos, apoyados fuertemente por instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT, la Organización de Estados Americanos (OEA) y las políticas promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en la región.

##### 4.1.1. Gran Bretaña<sup>69</sup>

Gran Bretaña<sup>70</sup> implantó un Sistema Nacional de Competencias cuyo origen se encuentra en la necesidad de responder a la problemática por la que atravesaba el país entre las décadas de los 70 y los 80. El funcionamiento del mercado de trabajo se veía afectado por la declinación de la industria y el desarrollo del sector

---

<sup>69</sup> La descripción de los modelos de Gran Bretaña, Australia y Francia se elaboró con el apoyo de la página en internet del CINTERFOR <<http://www.cinterfor.org.uy>> y, de manera particular, de la excelente síntesis formulada por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) de Uruguay, a la que se puede acceder en esa misma página.

<sup>70</sup> El sistema NVQ/GNVQ se refiere a Inglaterra, Gales e Irlanda. Escocia tiene su propio sistema SVQ/GSVQ, que prácticamente no presenta diferencias.

terciario, la falta de competitividad internacional, el bajo nivel de calificación de la mano de obra, la desregulación (desarrollo de empleos precarios, subempleo) y el debilitamiento del rol de los sindicatos. Se observaba también una falta de claridad en la demanda de calificaciones por parte de los empleadores y la necesidad de atender los retos que planteaba el proceso de integración europea y la libre movilidad de los trabajadores de los países miembros.

En el ámbito educativo existía falta de transparencia y heterogeneidad de criterios de acreditación debido a la descentralización de la enseñanza y la formación y certificación resultaban en un conjunto desarticulado de cursos y diplomas e incomprensible para empleadores y estudiantes.

Resultaba imperativo operar un cambio en la formación y la capacitación, mismas que resultaban inadecuadas para responder a las necesidades emergentes. Los ejes de las soluciones adoptadas fueron: desarrollar estándares de desempeño y competencias basadas en necesidades del mundo del trabajo, una estructura estandarizada y comprensible de alcance nacional (unidades, elementos y niveles), una gran flexibilidad, consistencia de la evaluación y certificación y un fuerte énfasis en los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

La creación del sistema tuvo como propósito poner en práctica una serie de acciones urgentes para lograr un mayor número de trabajadores con mejores niveles de calificación; certificaciones y titulaciones basadas directamente en los niveles de competencia requeridos por la producción; un marco nacional de certificaciones y titulaciones simplificado y racionalizado; una mayor calidad y consistencia en la evaluación y certificación; y las bases para poner fin a la división entre titulaciones académicas y titulaciones profesionales.

El Consejo Nacional para las Calificaciones Profesionales (NCVQ), creado por el gobierno en 1986, era un organismo público patrocinado por el Departamento de Educación y Empleo (DFEE) y por otros dos departamentos gubernamentales con responsabilidades regionales (Agencia Galesa y Agencia de Irlanda del Norte). En octubre de 1997 fue sustituido por la Autoridad de las Calificaciones y el

Currículum (QCA), que cuenta con atribuciones más amplias. Es un organismo regulatorio que funciona en la órbita del Departamento de Educación y Empleo cuyas responsabilidades abarcan la currícula nacional (desde los menores de 5 años hasta los 16), la educación media académica, las Calificaciones Profesionales Generales (GNVQ) y las Calificaciones Ocupacionales (NVQ), la evaluación y la estructura nacional de calificaciones. El Consejo está integrado por empleadores, sindicatos, representantes de la educación superior y la formación profesional.

Las normas ocupacionales forman la base del sistema de calificaciones nacionales profesionales (NVQ).

Las NVQs (National Vocational Qualifications) establecen las competencias y los niveles estándar de rendimiento para las diversas profesiones o sectores ocupacionales. En su construcción y actualización intervienen directamente empleadores y trabajadores a través de organismos sectoriales. Identifican lo que el trabajador debe lograr y demostrar para ser considerado competente en el desempeño de sus funciones y tienen un formato único que ha ido evolucionando con el correr de los años. Conviene destacar que lo que las normas determinan son las expectativas de desempeño de las personas en funciones productivas determinadas, es decir, no se basan en procesos, ni en puestos o tareas, sino que se enfocan en los resultados esperados como resultado de la función. La metodología que se usa para ello es el “análisis funcional” y tiene como producto la obtención del “mapa funcional” de la actividad productiva, los elementos de competencia, las unidades de competencia y las normas o calificaciones.

El sistema está diseñado para proporcionar un acceso abierto a la evaluación y facilitar el aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral. Los trabajadores de cualquier nivel pueden obtener el reconocimiento de las competencias alcanzadas mediante un proceso de evaluación y certificación a través de centros especializados, controlados y acreditados por organismos de tercera parte

(Awarding Bodies)<sup>71</sup>. La evaluación se centra en el desempeño de las competencias de acuerdo con lo definido por las normas y por su puesta en práctica en el lugar de trabajo, para determinar posteriormente, a través de los resultados, habilidades y conocimientos que son necesarios al trabajador, independientemente de la forma en que éstos hayan sido adquiridos. Es conveniente destacar que lo que se busca con la evaluación es obtener evidencias de que el candidato cumple con lo establecido con la norma y, en ese sentido, es competente o no competente. La flexibilidad y confiabilidad del modelo de evaluación ha tenido una amplia aceptación tanto con los empleadores como con los candidatos.

Para asegurar la calidad a lo largo del proceso conducente a la certificación, se requiere que los centros evaluadores (organizaciones educativas, entidades de capacitación, empresas) implementen un sistema de verificación interna y que estén sujetos a verificaciones externas por parte del organismo certificador.

La importancia asignada a los resultados del aprendizaje refleja el énfasis otorgado a la apertura del acceso a la formación y a su diversificación. Los criterios nacionales permiten la descentralización del diseño de los programas de formación y fomentan enfoques personalizados e innovadores, al tiempo que se proponen asegurar a nivel nacional una base común y una calidad constantes.

Una gran disponibilidad de programas de capacitación con mecanismos de certificación de unidades de competencia permite a los capacitandos avanzar a su propio ritmo y facilitar las oportunidades para continuar el proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Junto con la promoción del aprendizaje continuo, se ha desarrollado, desde 1992, el sistema GNVQ dirigido a potenciar las oportunidades de formación de los jóvenes. Las GNVQ proporcionan una base de competencias dentro de una rama o amplio sector ocupacional, constituyen un puente con los sistemas académico y

---

<sup>71</sup> Véase Charles Whitney, *NVQs and SVQs at a Glance*, DFEE, London;1998, p. 3.



profesional y tienen una estructura similar a las NVQs con las que se articulan a distintos niveles.

Es conveniente destacar que este sistema se implanta en un país con una tradición de más de cien años en materia de certificación, tanto de productos y procesos como en lo que se refiere a la formación y, por lo tanto, el proceso cuenta con gran arraigo y reconocimiento social.

Además, el sistema se basa en el carácter voluntario de la adhesión al mismo. En ese sentido, la estrategia para su desarrollo se ha basado en estimular la demanda (fundamentalmente en formación/certificación) y llevar a cabo un fuerte mercadeo (marketing) de los productos (normas, titulaciones, capacitación). Por ello, la implementación ha sido gradual, dado que sectores y subsectores productivos, empresas, proveedores de capacitación y candidatos se han ido sumando a distinto ritmo.

Las organizaciones clave del sistema son:

- a) Departamento de Educación y Empleo (DFEE). Fija la política general de toda la estructura del sistema; cumple, además, funciones específicas en el proceso de *normalización* de competencias, pues aprueba y financia a los organismos normalizadores sectoriales (NTO); en lo que respecta a la *formación*, interviene a través del Consejo de Estándares de Capacitación (TSC) y contrata a los Consejos de Capacitación y Empresa (TECs).
- b) Autoridad de las Calificaciones y el Curriculum (QCA). Sus responsabilidades claves en lo que respecta al sistema son: i) impulsar el desarrollo y la revisión de los *estándares ocupacionales*, focalizándose en los sectores con mayores necesidades y apoyando el trabajo de los organismos normalizadores (NTOs); ii) *aprobar las normas y calificaciones* propuestas por los NTOs y proponer ajustes de formato y contenidos; iii) asegurar la *coherencia* de la nueva estructura nacional de calificaciones; iv) *aseguramiento de calidad* del conjunto del sistema.

- c) Organismos sectoriales normalizadores (NTO y Standards Setting Bodies, antes Lead Bodies). Cada NTO representa un sector productivo o un grupo ocupacional y sus funciones son: identificar y desarrollar los estándares ocupacionales nacionales de su sector; diseñar y recomendar la estructura de las calificaciones del sector; elaborar la estrategia de evaluación junto con los organismos certificadores; analizar los requerimientos futuros del sector en materia de competencias; identificar ámbitos de proyección del sector; estudiar y comparar los estándares y estrategias de capacitación nacionales con la experiencia internacional (benchmarking); e informar y difundir los estándares del sector.
- d) Organismos certificadores (Awarding Bodies). Son organizaciones acreditadas por la Autoridad (QCA) para certificar las NVQs. Son también responsables, junto con los organismos normalizadores (NTO), del desarrollo de las normas, el diseño de las pautas y los sistemas de evaluación. Se ocupan de la aprobación de los centros evaluadores y llevan a cabo la verificación externa de las acciones de éstos. Son responsables ante la Autoridad del sistema (QCA) de la calidad del proceso de evaluación/certificación.
- e) Centros evaluadores (Approved Centres). Son organizaciones aprobadas por los organismos certificadores para evaluar y verificar el desempeño de los candidatos conforme a las normas. Pueden ser centros educativos, entidades de capacitación o empleadores.
- f) Consejo de Estándares de Capacitación (TSC). Es responsable del mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los proveedores de capacitación de los programas financiados con fondos públicos. Su ámbito de acción incluye la provisión de fondos para la formación y capacitación a través de los Consejos de Empresa y Formación (TECs).
- g) Consejos de Empresa y Formación (TECs). Están presididos por empresarios que trabajan en asociación con otros representantes de la comunidad local, incluidos los sindicatos, y tienen como objetivo planificar e implementar la provisión de formación (con fondos públicos) de acuerdo a

las necesidades del mercado de trabajo local. Una red de consejos cubre la totalidad del territorio y es responsable de gestionar la adjudicación de los fondos para la capacitación de los desempleados y los jóvenes.

Si bien el diseño e implantación del sistema NVQ llevó una década, una vez establecido se ha desarrollado y ampliado su cobertura a un 35% de certificaciones por año. Alrededor del 40% de las empresas del Reino Unido, entre las que se encuentran Ford, British Telecom, Schell, Rolls Royce, Rover, Peugeot, IBM, etc., utilizan NVQs. La evaluación que estas empresas realizan, luego de una década de implantación del sistema, indica un alto grado de satisfacción con los resultados obtenidos, entre los que destacan: mejora en el desempeño de los empleados (84%), aumento de la capacidad para realizar el trabajo (82%), preparación para futuras demandas (80%), mejora en la motivación (79%), mejora en la calidad (78%), capacitación costo-efectividad (63%), mejora en la retención (50%). El 85% de los encuestados manifestó confianza en que los individuos con certificación son realmente competentes ocupacionalmente<sup>72</sup>.

Hasta 1997 se habían otorgado 2 500 000 certificaciones, la mayoría de los candidatos están en actividad (77%), 4% son desempleados, 10% están capacitándose y 9% son estudiantes. Se registra un crecimiento mayor de certificaciones en los niveles 2 y 3.

Para el diseño del modelo mexicano se tomaron muchos elementos de esta experiencia que fue, en muchos sentidos, la pionera en los sistemas de competencias.

#### 4.1.2. Australia

En Australia se adoptó en 1989 un sistema nacional de competencias inspirado en la **experiencia** británica, aunque con características propias marcadas por un

---

<sup>72</sup> Confederación de la Industria Británica, *Informe Beaumont*, mayo de 1997.

contexto ideológico y social diferente, en el que en materia de educación y formación el Estado y los sindicatos juegan tradicionalmente un rol importante en la negociación, como también lo juegan los gobiernos estatales y territoriales, ya que estos últimos definen las políticas y ejercen un fuerte control de las instituciones de enseñanza.

La Estructura Nacional de Calificaciones (Australian Qualifications Framework, AQF) fue creada al inicio de 1995 y surge como respuesta a la decisión del Consejo Ministerial de la Educación, el Empleo, la Capacitación y la Juventud, de hacer extensivas las reformas emprendidas en la formación profesional y la capacitación al conjunto del sistema de certificación y calificaciones.

Los propósitos de esta reforma de los sistemas australianos de educación y capacitación profesional fueron: responder a las nuevas demandas de capacitación y desarrollo de las habilidades a todos los niveles de la fuerza laboral; mejorar suministro de un mercado de capacitación que incrementaba la elección y mejoraba la eficiencia; dar un creciente énfasis en la competencia demostrada más que en el tiempo dedicado a la capacitación; lograr una mayor coherencia a nivel nacional en las normas de capacitación y los planes de certificación; generar un mayor acceso a la capacitación para los grupos en desventaja; y una mejor articulación entre las diferentes formas y los niveles de educación y capacitación.

La Estructura Nacional de Calificaciones (AQF) fue desarrollada en la órbita de los ministerios de Educación, Empleo, Capacitación y Juventud estatales y territoriales (Consejo Ministerial para la Educación, el Empleo, la Capacitación y la Juventud).

El Consejo Ministerial estableció una Autoridad Nacional (Comité de AQF), integrada por representantes de todos los sectores de la capacitación y educación, de la educación para adultos y de los actores sociales. La implementación de la AQF es responsabilidad de los gobiernos estatales y territoriales a través de sus respectivas autoridades legislativas.

La Estructura Nacional de Capacitación (NTF) fue creada en 1996 y unificó funciones antes desarrolladas por otros organismos como el Consejo Nacional de Capacitación (NTB) o el Comité Nacional para el Currículum (ACTRAC). Su cometido es aprobar los estándares de competencia desarrollados a nivel sectorial, intersectorial o de empresa a través de su Comité y articularlos flexiblemente dentro de la Estructura Nacional de Calificaciones (AQF). La AQF se propone ser una estructura comprehensiva de nivel nacional y flexible que incluye a todas las calificaciones de la educación post-obligatoria y de la capacitación. Sus objetivos son:

- a) Reflejar la integración del aprendizaje y el trabajo a todos los niveles de la práctica laboral.
- b) Racionalizar las calificaciones escolares, laborales, técnicas y académicas en un sistema sencillo de 12 tipos de calificaciones.
- c) Reforzar el desarrollo continuo del conocimiento y habilidades en áreas que previamente carecían de estándares educacionales y de competencias específicas
- d) Apoyar itinerarios flexibles de educación y capacitación entre escuelas, instituciones de educación técnica, instituciones privadas de capacitación y universidades, así como la capacitación en el lugar de trabajo y validación de la experiencia adquirida a lo largo de la vida laboral.
- e) Estimular un reconocimiento mutuo entre calificaciones técnicas y académicas.
- f) Ofrecer una estructura clara y racional en la cual un mercado de capacitación, crecientemente desregulado, pueda mantener la credibilidad en el conjunto del sistema de educación y capacitación.

Las organizaciones clave del sistema son:

- a) El Consejo Ministerial de Educación, Empleo, Capacitación y Juventud (MCEETYA).

- b) El Comité de la Estructura Nacional de Calificaciones, que tiene como funciones principales orientar, promover y evaluar la implementación de la estructura a nivel nacional.
- c) El Comité de la Estructura Nacional de Capacitación (NTFC).
- d) Las Autoridades de Evaluación y Certificación (ACACA).
- e) La Autoridad Nacional de Capacitación (ANTA), que es responsable de promover el Sistema de Capacitación y Educación Profesional y canalizar el financiamiento gubernamental para la capacitación. Se apoya en el Consejo Ministerial, las autoridades estatales y territoriales, las organizaciones representativas de empleadores y los sindicatos, las entidades públicas y privadas de capacitación y educación técnica y las organizaciones y personas beneficiarias del sistema.
- f) Las Agencias Gubernamentales de Educación Superior.
- g) La Estructura Nacional para el reconocimiento de la Capacitación (NFROT).

Estas instituciones, en colaboración con los actores sociales, las empresas, los profesionales y los grupos comunitarios constituyen el soporte de la Estructura Nacional de Calificaciones, un sistema racional de interconexiones que busca remover las barreras tradicionales en materia de certificaciones y promover y hacer operativo el concepto de itinerarios formativos. Para ello impulsa la articulación de programas de educación y capacitación diseñados para interconectarse de diversas formas entre escuelas, entidades de capacitación, centros de educación para adultos y universidades; entre campos de estudio y entre niveles de calificación. El sistema, asimismo, promueve la transferencia de créditos y el reconocimiento del aprendizaje previo (RPL) mediante el otorgamiento de créditos a través de la evaluación de competencias adquiridas en el trabajo, la capacitación y la experiencia de vida (por este procedimiento se puede acceder a todos los niveles, incluso, a los títulos universitarios).

La Estructura Nacional de Calificaciones comprende 12 niveles de calificaciones que corresponden a la educación secundaria post-obligatoria, la educación

técnica, la capacitación impartida por entidades privadas de capacitación registradas y la educación superior (universidades).

En este marco, las normas de competencia se definen por comités de normalización (Consejeros de la Capacitación de la Industria Nacional, ITABs), organismos representativos de los sectores y grupos intersectoriales. Las normas de competencia son de alcance nacional y se vinculan a la educación profesional y a las calificaciones establecidas en la Estructura Nacional de Calificaciones. Además de desarrollar las normas, los comités de normalización elaboran paquetes de capacitación.

Los paquetes de capacitación son nacionales y buscan responder a las necesidades de formación emergentes que los organismos de capacitación registrados utilizan como base del desarrollo de programas de capacitación. Constituyen los cimientos de la formación y la capacitación en un amplio rango de sectores y comprenden:

- a) Un conjunto de estándares o normas de competencia, calificaciones nacionales y guías de evaluación aplicables a un sector o una empresa; estos componentes deben ser acreditados por el Consejo de la Estructura Nacional de Capacitación.
- b) Un conjunto de materiales complementarios como estrategias de aprendizaje, instrumentos de evaluación y desarrollo de materiales didácticos; éstos tienen como propósito apoyar a las organizaciones capacitadoras en el desarrollo de programas flexibles para responder a las necesidades particulares individuales o de una empresa, sector o región sin que se comprometa su potabilidad a nivel nacional.

Existen tres tipos de normas: específicas de un sector, intersectoriales y de empresa. Además, en Australia se ha avanzado en la definición de “competencias clave”, es decir, competencias genéricas esenciales para una efectiva participación de los individuos en los modelos emergentes de trabajo y organización. Éstas se hallan focalizadas en la capacidad de aplicar el

conocimiento y las habilidades de manera integrada en situaciones de trabajo. En 1992 se identificaron 7 competencias clave y éstas constituyeron uno de los ejes de las reformas de la formación: buscar, analizar y organizar información, comunicar ideas e información, planificar y organizar actividades, trabajar con otros y en equipo, utilizar técnicas y conceptos matemáticos, resolver problemas y utilizar tecnología.

Las normas de competencia nacionales constituyen la base de los paquetes de capacitación e incluyen guías de evaluación reconocidas a nivel nacional. Las guías permiten a las organizaciones australianas juzgar si los individuos han logrado el nivel de competencia requerido por el sector productivo.

Se está implementando, además, un “Pasaporte de habilidades” en el que se registra la adquisición individual de competencias reconocidas a nivel nacional dentro y/o fuera del lugar de trabajo (mediante evaluación/certificación) y calificaciones.

La responsabilidad de las evaluaciones recae en el organismo que emite la calificación de acuerdo con la Estructura de Calificaciones Australianas. La evaluación para la certificación está basada en competencias y exige un mínimo de requisitos de instrucción. Las pruebas son de actuación más que escritas. Mediante la guía de evaluación, un asesor reúne evidencias y confirma que una persona puede aplicar las competencias en el lugar de trabajo. Estas competencias se registran en el “Pasaporte de Habilidades”, que constituye un documento permanente sobre las unidades y calificaciones adquiridas.

Es conveniente destacar que, en el sistema australiano, la evaluación tiene un carácter holístico y no atomizado y se ha establecido un sistema de equivalencias entre calificaciones académicas y vocacionales, lo que permite orientarse hacia una efectiva articulación de programas de educación y capacitación, a efecto de que las personas puedan obtener el reconocimiento de su experiencia previa, desarrollar su competencia, seguir acumulando y transfiriendo créditos a través de



una variedad de vías lógicas como la escuela, centros de educación para adultos y universidades, áreas de estudio y niveles de calificación.

Entre 1989 y 1995 se desarrollaron más de 350 grupos de calificaciones individuales, las cuales cubrieron ocupaciones en las que se desempeñaba el 75% de la fuerza de trabajo australiana. Hasta julio de 1996 se habían registrado normas en 203 sectores, subsectores, empresas, grupos profesionales y comunitarios. Los sectores que han registrado una mayor cobertura son el agro, los gobiernos locales, turismo y hospitalidad, gastronomía e industria textil y vestimenta.

Después de una década de implementación, se desarrolló una intensa reflexión acerca de la necesidad de un enfoque amplio que integrara todos los atributos del trabajador y que fuera consecuente con la definición de competencias. Asimismo, se planteó la necesidad de una estrategia de implementación progresiva que se acompañara con la formación de los docentes e instructores que llevaran adelante las reformas<sup>73</sup>. El sistema de educación vocacional se ha reestructurado radicalmente. En el pasado, los estados y territorios se encargaban de acreditar cursos vocacionales y las empresas otorgaban capacitación para el trabajo sin reconocimiento o crédito por las habilidades obtenidas en otros escenarios. Actualmente, el sistema de educación vocacional se ha transformado: los IATBs se registran con la ANTA y los proveedores de capacitación y las instituciones públicas y privadas de educación se registran con una autoridad de capacitación de estado o territorio o bien operan en sociedad con un ITAB registrado. Aunque el registro no es requerido, los proveedores de capacitación deberán basar su capacitación, evaluación y certificación en la de los paquetes de capacitación nacionales.

---

<sup>73</sup> Véase Ron Faris, "Principales reformas en los sistemas de capacitación en cinco países: Escocia, Inglaterra y Gales, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos". Competencia Laboral: normalización, certificación, educación y capacitación. Antología de lecturas, tomo 1, en CONOCER (selección) ; Longman, México, 1997.

En 1996 se realizó una evaluación del sistema de competencias en Australia, gracias a la cual fue posible asegurar que las normas de competencia incrementaron, para una mayoría de jóvenes, el acceso a la certificación de habilidades aprendidas en escuelas técnicas y vocacionales. Sin embargo, el estudio concluyó que los trabajadores adultos tuvieron dificultades en la obtención de certificados para habilidades aprendidas en el trabajo<sup>74</sup>.

En la actualidad, Australia ha implementado una matriz de calificaciones (AQF) de 8 niveles. Los primeros seis aplican para la educación vocacional y la capacitación y se otorgan diplomas y diplomas avanzados para los niveles 5 y 6 y certificados para los niveles 1, 2, 3 y 4. Las instituciones de educación superior ofrecen también diplomas académicos, los cuales permiten obtener calificaciones para posgraduados de los niveles 7 y 8.

Una estrategia significativa que instrumentaron los australianos al inicio del desarrollo de su sistema fue el de desarrollar normas a partir de empresas líderes en diversas materias, las cuales posteriormente se sometían a sus órganos colegiados para que adquiriesen el carácter de norma nacional. En estas experiencias se inspiraron, en el esquema mexicano, los que se llamaron proyectos piloto desde la demanda, que fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de manera adicional al crédito del Banco Mundial, y que sirvieron para desarrollar normas en sectores como el hotelero, la industria del vidrio y otros. Estos proyectos fueron determinantes para encontrar factores críticos de éxito en el uso de las normas dentro de las empresas.

#### 4.1.3. Francia

El sistema tradicional francés de formación y certificación, tal como existía hasta la década de los 70 del siglo pasado, estaba marcado por el papel del Estado, único

---

<sup>74</sup> Véase B. Keltner, David Finegold, Chet Pager, *Institutional Supports for a High-Performing Skill Standards System: Evidence from Germany, the UK, and Australia*; RAND, Santa Monica, 1996

responsable de la elaboración y adjudicación de diplomas profesionales. A pesar de ello, comenzaba a existir ya un diálogo social en materia de formación que permitía la participación de los empresarios y sindicatos en la determinación de los contenidos de los diplomas.

La constatación de que los saberes adquiridos en la formación profesional no eran aplicados por los trabajadores en la vida laboral, la falta de reconocimiento de los diplomas por parte de los empleadores y las dificultades de articulación de la certificación existente, que no ofrecía posibilidades de continuidad hacia niveles superiores, provocaron cambios sustanciales en los últimos veinte años. La reconversión industrial operada en estas últimas décadas planteó la necesidad del reconocimiento de las competencias adquiridas a través de la experiencia y, asimismo, la necesidad de una flexibilización de los sistemas de formación, sumada a una voluntad de democratizarlos para facilitar así que los adultos accedieran a ellos.

Con el objetivo de crear un sistema único que diera mayor transparencia y coherencia al conjunto de las acciones, se planteó desarrollar una estrategia con los siguientes ejes: reconocer e incorporar los aportes de una larga historia en materia de formación profesional —es decir, tomar en cuenta lo existente para avanzar—, entablar una negociación permanente entre los actores implicados y buscar la coherencia en etapas de avances progresivos.

En la implantación de esta estrategia, conviene destacar los siguientes avances. En 1970 se establece el Acuerdo Interprofesional en Materia de Formación Profesional. En 1971 se logra la Ley Fundacional del Sistema de Formación Profesional a cargo del Estado, como producto de la negociación entre el sector productivo (empresas/sindicatos) y los poderes públicos. Esta última establece la obligatoriedad del aporte, por parte de las empresas, de un 1% de la masa salarial para financiar la formación de los asalariados.

En 1980 se introduce la noción de competencia que opera una serie de cambios en la Formación Profesional:

- a) Ampliación de los diplomas.
- b) Objetivos profesionales y contenidos de formación más amplios.
- c) Formación por objetivos: pasar del referencial del empleo al referencial de formación a través del enfoque de la competencia.
- d) Introducción de las unidades capitalizables o modularización de la formación.
- e) Formación en alternancia con evaluaciones de las secuencias de trabajo.
- f) Homologación de certificaciones otorgadas por distintos ministerios y creación de Certificados de Calificación Profesional (CQP) definidos por las comisiones paritarias en términos de objetivos más que de contenidos.

En la década de los 80 se crean centros de “balance de competencias”, que tienen como propósito brindar a las personas un diagnóstico e informe actualizado de las competencias adquiridas, al tiempo que las orientan en su negociación con los empleadores y las apoyan en la toma de conciencia de lo que significan en términos de “capital humano”.

Por otra parte, sobre el reconocimiento de que la experiencia profesional permite la adquisición de competencias, se creó en 1992 la Validación de Atributos Profesionales, mediante la cual los trabajadores pueden certificar sus competencias con independencia de la instrucción adquirida formalmente.

Salvo en algunas áreas profesionales del sector público que exigen niveles mínimos de competencias o en otras del sector privado que establecen normas por convenios colectivos, en Francia no existe un sistema de identificación de competencias normalizado, es decir, uno en que la norma sirva como vínculo entre calificación y clasificación. La identificación de competencias requeridas en la actividad productiva se procesa a través del análisis del empleo-tipo, el cual cuenta con una larga tradición y sistematización en el país (desde 1974 con el Repertorio Francés de Empleos).

Sin embargo, los enfoques y metodologías para abordar el análisis han evolucionado fundamentalmente desde mediados de los 80, en función de los

cambios operados en el mercado laboral. En este contexto, se desarrolló una metodología de identificación de competencias por “Grupo de Oficios”, en cuyo proceso de definición participan organizaciones empresariales, sindicatos, ministerios involucrados y formación profesional, todos los anteriores apoyados por metodólogos (Comisiones Profesionales Consultivas). Estos comités definen los referenciales o perfiles de competencias de acuerdo a las condiciones de desempeño requeridas, reconocidas y aceptadas por las partes involucradas. La metodología se apoya en el concepto de *oficio*, que corresponde o no a un diploma o un tipo de formación (inicial o continua).

En el último periodo se ha incorporado la metodología Empleo-Tipo Estudiado en su Dinámica (ETED), elaborada por el Centre D’Études et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ). Este enfoque permite analizar las evoluciones y la dinámica de los empleos, identificar las filiaciones de competencias posibles y ayudar a los responsables a tomar decisiones.

Los programas de formación y la certificación están basados en los referenciales. En aquel momento existían tres tipos de certificaciones: los diplomas impartidos por la Educación Nacional y los Ministerios de Agricultura y Salud, los títulos otorgados por el Ministerio del Empleo y la Solidaridad y las certificaciones de las ramas profesionales (Comisión Paritaria de cada rama). Las dos primeras contaban con un dispositivo de reconocimiento mutuo y las ramas se encontraban en proceso para lograr la certificación.

El propósito de la evaluación consistía en dar a las personas la oportunidad de demostrar sus competencias al término de un módulo de formación o en reconocimiento de la experiencia profesional. El propósito de la certificación era emitir una señal en el mercado de trabajo que fuera garantía para el oferente y el demandante acerca de las competencias individuales demostradas y que estas últimas cumplieran un rol regulador en el mundo del empleo.

En virtud de lo anterior, la certificación debía ser evolutiva y adaptable a las necesidades del mercado laboral y las personas. Para ello debía contemplar los

distintos niveles de partida, la individualización de las trayectorias de formación, las validaciones intermedias, para permitir a personas de todos los niveles el acceso a la formación, la evolución y adaptación rápidas de los contenidos y la aparición de nuevos empleos o contenidos nuevos vinculados a empleos ya existentes.

En la órbita empresarial, la adopción de la gestión de competencias ha tenido un gran desarrollo. Las empresas que la implementan consideran tres grandes áreas: competencias técnicas, que implican dominio de procesos y equipos; competencias de gestión, fundamentalmente gestión de flujos; y competencias de organización, que se concentran en la comunicación y en la iniciativa/autonomía de los operarios.

Las categorizaciones profesionales se refieren cada vez más a las certificaciones, aunque el reconocimiento de la calificación y su correspondencia con los salarios dependen en última instancia de las empresas.

Del modelo francés, muy centrado en la escuelas técnicas, se tomaron para el modelo mexicano varios elementos que ayudaron a desarrollar el componente de desarrollo de la oferta de servicios educativos y se abrió la puerta para que las instituciones educativas pudieran desarrollar normas institucionales que posteriormente eran validadas por los comités de normalización y/o re-expresadas para ser convertidas en normas nacionales.

#### 4.1.4. España<sup>75</sup>

A fines de la década de los 80, la estructura productiva de España se caracterizaba por un incremento del sector servicios, retroceso industrial y del sector primario, procesos de reestructura de las grandes empresas, aumento de

---

<sup>75</sup> Para mayor información acerca del caso español y el de otros países referidos en este capítulo, véase CINTERFOR/OIT, *La implementación de sistemas por competencias: impacto en el modelo de gestión organizacional. Experiencias y estrategias para la acción.*

las PyMES y el trabajo autónomo, aumento de las tasas de desempleo y desajuste cualitativo entre oferta y demanda del mercado laboral. Por otra parte, para responder a los cambios en pleno proceso de integración, el país contaba con una población con los niveles de instrucción más bajos de Europa.

En este contexto, el gobierno, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales coincidieron en el carácter estratégico de la reformulación de políticas formativas mediante la utilización del diálogo social para establecer criterios, acordar políticas y disponer de los recursos necesarios. En 1986 se crea el Consejo General de la Formación Profesional, que es un órgano consultivo de integración cuatripartita (administración del Estado, comunidades autónomas, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales) de asesoramiento en materia de formación profesional modificado en 1997.

La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, promulgada en 1990, se orientó a cumplir con los requisitos de responder a las necesidades reales del mundo productivo, ser un puente eficaz que conduzca al empleo y facilitar el progreso profesional de las personas. Esta Ley estableció tres grandes subsistemas:

- a) Subsistema de formación reglada, en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.
- b) Subsistema de formación ocupacional, en la órbita del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- c) Subsistema de formación continua, gestionado por los agentes sociales (trabajadores y empresarios).

En este marco, los cuatro componentes de la formación profesional en España son:

- a) Educación General, encaminada al desarrollo de habilidades, actitudes y conocimientos generales comunes.

- b) Formación Profesional de Base, que se orienta hacia el desarrollo de habilidades y conocimientos tecnológico-científicos básicos, relativos a un grupo de profesiones o familias.
- c) Formación Profesional Específica, con contenidos de habilidades y conocimientos más profesionalizadores, relativos a una profesión entendida como un conjunto de puestos de trabajo. Culminan con la formación profesional.
- d) Formación Profesional en el Puesto de Trabajo, concerniente a habilidades y conocimientos propios de un puesto de trabajo concreto. Se adquieren en el centro productivo.

La ordenación básica del sistema educativo a partir de la enseñanza secundaria obligatoria permitía interacciones de inserción laboral en el medio productivo. El modelo adoptado para la formación profesional reglada incluía niveles profesionales medio y superior de carácter no universitario. Su duración se ubicaba entre 1 400 y 2 000 horas, se basaba en competencias laborales y estaba diseñado modularmente.

Como se comentó, el sistema español permitía diferenciar tres subsistemas: el de formación profesional inicial o reglada, formación profesional ocupacional y formación continua. La formación reglada ha sido manejada por el Ministerio de Educación; la formación ocupacional ha estado bajo la jurisdicción del Ministerio del Trabajo, por orientarse hacia los desocupados; y la formación continua se gestiona desde un órgano conformado por organizaciones sindicales y empresariales.

Existe un contraste entre la formación reglada y la formación ocupacional, orientada a los trabajadores activos. La formación reglada mantiene una orientación al desarrollo de capacidades técnicas, organizativas, de comunicación y de respuesta a las contingencias, en tanto que la formación ocupacional tiene, obviamente, un perfil más estrecho y ligado al mercado de trabajo. Busca, sobre todo, la reinserción laboral de los participantes.



En 1999 fue creado el Instituto Nacional de las Cualificaciones con el propósito de apoyar la conformación de un marco nacional de calificaciones que se expresara en un Catálogo de Cualificaciones Profesionales y que fuera un referente común para la formación reglada, ocupacional y continua. Ello facilitaría enormemente el trazado de carreras e itinerarios laborales para los trabajadores, permitiría el reconocimiento de competencias adquiridas, sin importar en cuál de los subsistemas se habían desarrollado, y facilitaría la movilidad ascendente tanto en la formación como en el empleo.

Además del Catálogo, se está desarrollando un Sistema de Acreditación y Equivalencias (para estas fechas es muy posible que ya esté hecho) que permita hacer realidad la necesaria transferibilidad de las distintas certificaciones de competencia. Ello nos lleva a una visión del sistema de formación y acreditación profesional como el que se describe a continuación.

El avance de España hacia la conformación de un Sistema de Formación Profesional basado en competencias toma en cuenta al sistema productivo como referente obligado en la identificación de las competencias. A partir de estudios sectoriales y del análisis de procesos productivos, se conforman las figuras profesionales estructuradas en unidades de competencia. De allí, éstas pasan a formar parte del Catálogo de Cualificaciones Profesionales, el cual establece las ocupaciones y unidades de competencia estudiadas.

Para llegar a este escenario se requiere avanzar, esencialmente, en la legislación y normatividad, en el afinamiento de órganos de participación y control, así como en la determinación de las características de viabilidad requeridas para consolidar el plan de reforma.

De hecho, el Programa Nacional de Formación Profesional adoptado por España para el periodo 1998-2002 tenía dentro de sus objetivos la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones, el cual consideraba la participación de las comunidades autónomas y la integración de la formación profesional con las políticas activas de empleo.

Como se pudo observar, el modelo español es incluso posterior al que se instrumentó en México, por lo que no influyó en lo absoluto en su diseño. Lo que vale la pena resaltar es cómo se fue expendiendo el modelo con patrones y referencias comunes, pero adaptándose a contextos diferentes.

#### 4.1.5. Estados Unidos de Norteamérica

En Estados Unidos no existe un sistema nacional unificado, probablemente debido a la autonomía que es propia de cada uno de los estados. Sin embargo, los métodos y técnicas de evaluación de los resultados de la formación basados en indicadores de desempeño, los análisis del trabajo y los análisis de competencias tuvieron su origen en ese país. La necesidad de adecuarse a los requerimientos de calidad y alto desempeño, fundamentalmente frente a la competencia japonesa, se encuentran en la base de estos enfoques.

La definición de competencias ha sido liderada por las universidades, los centros de formación y capacitación y por el sector productivo, con distintos instrumentos de clasificación de competencias según las organizaciones y los estados.

El sector productivo ha impulsado los distintos componentes del enfoque de competencias hacia un manejo autorregulado y a cargo de la iniciativa privada. La participación de los sindicatos se da en el marco de la negociación colectiva en materia de capacitación.

La iniciativa de crear un esquema a nivel nacional que diera respuesta a la falta de un marco conceptual y proveyera de un lenguaje común entre los programas de certificación y la formación, así como a la necesidad de coordinación y estandarización de procedimientos surge a partir de las orientaciones definidas por la Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS) a comienzos de la década de los 90.

En este contexto, se diseña el Estudio Nacional de Análisis del Trabajo (NJAS) que intenta identificar las competencias genéricas comunes entre las distintas ocupaciones, en particular aquellas que se requieren en un medio de alto desempeño, y los ejes para su evaluación.

El gobierno proyectaba crear un sistema de normas de calificación para cuyo desarrollo existían amplios antecedentes, tales como la Comisión Nacional de Agencias Certificadoras (NCCA) y el Instituto Nacional Americano de Estándares (ANSI), que contaban con guías para el desarrollo de estándares y programas de evaluación de competencias. Se pretendía crear un sistema de referencia y señalización en el cual empresas y sindicatos mantuvieran un rol de liderazgo en el desarrollo de los estándares y los reconocieran como propios.

El sistema incluiría tres niveles de competencias: específicas, requeridas para un cierto tipo de empleo; genéricas, comunes a un grupo de ocupaciones, y básicas, necesarias para la totalidad de la fuerza de trabajo (análisis de problemas, trabajo en equipo, etc.).

Las normas, definidas por empleadores y sindicatos, serían la base de la evaluación y certificación que se proponía como sistema preferencial de reclutamiento, promoción y remuneración del personal.

El proyecto mantenía la filosofía de la adhesión voluntaria y manejaba como posibilidad modalidades que favorecieran a las industrias que adoptaran el sistema.

El gobierno federal se constituía en el facilitador del modelo, a partir de acciones atomizadas, tomando en cuenta las distintas actividades de los actores, sectores y estados confederados. El National Skill Standards Board (NSSB), establecido por acto del Congreso en 1994, era la instancia encargada de su implementación y sus funciones eran las siguientes:

- a) Identificar grandes áreas en las cuales desarrollar normas de competencia (en aquel entonces se categorizaron 15 sectores).

- b) Promover el establecimiento de relaciones voluntarias para desarrollar normas de competencia.
- c) Investigar, coordinar y difundir información sobre el desarrollo de normas.
- d) Promover normas creadas por asociaciones voluntarias y desarrollar un esquema nacional de soporte de normas.
- e) Identificar y mantener un catálogo de normas de competencias (nacionales e internacionales).

Una norma de competencia se definía como el conocimiento, nivel de desempeño, habilidades y actitudes necesarios para cumplir con éxito las funciones correspondientes a una ocupación laboral. Incluía:

- a) una descripción del segmento de trabajo para el cual aplica la norma;
- b) un listado de conocimientos y habilidades esenciales para el segmento de trabajo;
- c) un listado de herramientas y equipo esenciales para el trabajo;
- d) y criterios para medir competencias de acuerdo con la ejecución del segmento de trabajo.

Las normas eran desarrolladas a través de diferentes proyectos. El sistema se complementaba con un sistema de certificación que reconocía las habilidades y conocimientos de los trabajadores. El modelo se caracterizaba por su heterogeneidad y atomización, pues los diferentes proyectos desarrollados para la definición de las Normas de Competencia no seguían los mismos criterios y metodologías; por el contrario, cada región o proyecto llegaba a productos diferenciados en función de sus necesidades y condiciones particulares.

Además de los proyectos experimentales, el NSSB formó un comité para establecer una línea de comunicación con las autoridades de los estados y así promover la integración de los estándares de éstos al sistema nacional. El NSSB ha desarrollado diversas bases de datos, donde se puede conseguir información por sector industrial sobre programas independientes de certificación y programas

de formación; también cuenta con más de 1 300 documentos e informes relativos a estándares de habilidades<sup>76</sup>.

A pesar de las fuertes diferencias que existen con el modelo norteamericano, cabe hacer notar que en México se hizo, siguiendo la misma metodología que en los Estados Unidos, el Estudio de Análisis Ocupacional, referido más arriba como Estudio Nacional de Análisis del Trabajo (NJAS), a efecto de identificar los comportamientos laborales más comunes en el aparato productivo mexicano.

Dicho estudio fue de mucha utilidad para analizar el tema de las competencias básicas, los valores y actitudes en el trabajo —que después llamaron competencias genéricas o transversales—. Sirvió, en fin, para diversos propósitos en el modelo mexicano.

Por lo que se refiere a las experiencias latinoamericanas, excepto en Brasil, los modelos se inspiraron en la propuesta de México, e incluso hubo convenios de cooperación con al menos tres países (Chile, Colombia y el Salvador) y visitas -ya sea del CONOCER a los países o viceversa- en los que se basaron los desarrollos, ello permite concluir la fuerte influencia que el modelo mexicano tuvo para la expansión de los sistemas de competencia en la región.

#### 4.1.6. Canadá

---

<sup>76</sup> Para mayor información, consúltese el sitio del NSSB <[www.nssb.org](http://www.nssb.org)>. Véase también el artículo de Marc Tucker y Betsy Brown, “Un Sistema Nacional de Normas de Competencia y Certificaciones para los Estados Unidos: etapas iniciales de implementación”, donde se analizan los fundamentos sobre los cuales este sistema se está construyendo, se identifican los obstáculos y dificultades que está teniendo que enfrentar y se presentan los logros que hasta el momento han sido alcanzados.

En el marco de los cambios que se observaron a finales de los 80 en el entorno tecnológico y socioeconómico de la región, el gobierno canadiense decidió llevar a cabo una reforma de la formación profesional con el objetivo de conformar una mano de obra altamente calificada, así como revalorizar la formación profesional y acabar con la deserción que afectaba al sector educativo.

La experiencia canadiense se orienta al desarrollo de sistemas eclécticos y selectivos en áreas donde existe demanda confirmada. Se piensa que este enfoque es suficientemente eficaz, eficiente y evita la burocracia. Esta decisión parte de la realidad política, fiscal y sindical donde, de acuerdo con la Constitución del país, los mandatos de gobierno están repartidos entre el Gobierno Federal y los provinciales.

En virtud de lo anterior, una característica original de este caso radica en el rol que cumplen los Consejos Sectoriales Nacionales y/o Territoriales, que combinan la formación dirigida al mercado de trabajo interno con el externo. La figura de los Consejos Sectoriales Nacionales (CSN) bipartitos, conformados por representantes de empresarios y trabajadores/sindicatos, se ha convertido en uno de los pilares de la política de desarrollo de recursos humanos del gobierno, con más de veinte consejos instalados a mediados de 1995. Éstos surgieron en los años 80 como una forma innovadora que trascendía la tradicional estrategia de posiciones en el proceso de negociación colectiva entre empresarios y sindicatos. Desde 1992 el gobierno está promoviendo los CSN como una manera de desarrollar una cultura de capacitación en la industria canadiense, en un contexto donde las empresas están *subinvirtiendo*, en forma continua, en el desarrollo del recurso humano.

El surgimiento de los CSN reflejó la creciente conciencia de los actores para abordar conjuntamente varios elementos clave en materia de capacitación y ajuste de personal: i) la necesidad de los sindicalizados para involucrar más activamente sus sindicatos en temas de capacitación y ajuste; ii) la necesidad de tratar esos temas fuera del marco limitado del modelo de negociación colectiva ; iii) y el hecho que es más fácil evitar el problema del "viajero gratuito" (*free rider*), es decir, la

empresa que aprovecha que otros capaciten, cuando la negociación pasa del nivel de planta al de rama de actividad. Esto condujo a la percepción de que el nivel sectorial era el idóneo para tratar temas relacionados con la capacitación, comparado con la aproximación limitada del nivel de empresa.

La participación en la creación de los CSN significó un proceso conocido con el término de *negociación social*, que involucra a gerentes de empresas, representantes sindicales, funcionarios de gobierno y educadores. La negociación social implica conciliar diferentes intereses, lo que significó un proceso de negociación muy distinto al de la negociación colectiva tradicional, a la cual los actores estaban acostumbrados<sup>77</sup>.

El enfoque de competencia se refiere a la voluntad de acentuar la capacidad de la persona para realizar una actividad y no las habilidades para demostrar sus conocimientos. En Quebec se adoptó la definición siguiente: competencia es el conjunto de comportamientos socio-afectivos y habilidades cognitivas, psicológicas, sensoriales y motoras que permiten llevar a cabo un papel, una función, una actividad o una tarea de manera adecuada.

La identificación de competencia se ha realizado a través del método DACUM (Developing A CUrriculUM), que permite establecer una base curricular que responda a la relación social escuela-empresa. El método DACUM ha sido adoptado y modificado no solamente en los colegios técnicos de Canadá —su país de origen—, sino también en el exterior. El problema y desafío es aprovechar los aspectos útiles de la metodología sin permitir el fraccionamiento excesivo de destrezas.

El análisis DACUM es una herramienta para identificar y planificar los recursos de aprendizaje. Para cada competencia se puede identificar el tipo de habilidad necesaria, instalaciones, equipo y suministro, actividades de aprendizaje

---

<sup>77</sup> Nicole Kobinger, "El sistema de formación profesional y técnica por competencias desarrollado en Quebec" en CONOCER (selección), Competencia Laboral: normalización, certificación, educación y capacitación. Antología de lecturas, tomo 1, México: Longman, 1997., p. 263.

adecuadas, técnicas y estrategias de evaluación y el mejor lugar para aprender, ya sea salón de clase, laboratorio, taller o una situación real de trabajo.

Para la elaboración de estándares se requieren cinco pasos distintos: la identificación de un grupo representativo de la ocupación o del área de disciplina; el análisis ocupacional, paso en el que se elabora una definición de los contenidos funcionales; la definición de los estándares; la validación de los estándares, que se realiza con la participación más amplia posible de los usuarios; y la aprobación de los estándares, realizada por la autoridad responsable del Grupo Representativo.

Aunque existen excepciones importantes, en Canadá se prefiere desarrollar los estándares nacionales en función de ocupaciones, respecto a las cuales se identifican destrezas esenciales y básicas y destrezas complementarias, lo que les da margen de adaptación a las características individuales de empresas y a los cambios que se produzcan en el tiempo, a pesar de que las ocupaciones son algo fluidas y que las funciones que corresponden a éstas pueden variar entre empresas y con el tiempo. Se corrigen las limitaciones que pueden seguirse de este énfasis mediante la consideración de destrezas complementarias (son aquellas que, por ejemplo, agregan el dominio de innovaciones tecnológicas a ocupaciones establecidas) y el reconocimiento de la existencia de destrezas esenciales y básicas. Las ocupaciones se definen en la Clasificación Nacional de Ocupaciones y en la Guía de Carreras correspondiente.

Las etapas de la fase de evaluación serán diferentes según se desee tomar decisiones sobre la enseñanza o sobre los aprendizajes o, incluso, sobre los programas mismos. La certificación del logro de estándares debe efectuarse, de preferencia, mediante una tercera parte independiente, por ejemplo, una autoridad del sector industrial competente. Sin embargo, en la experiencia canadiense, la certificación en determinadas ocupaciones es responsabilidad de una autoridad a nivel de los gobiernos provinciales.



Si bien el desarrollo de estándares nacionales y su certificación ha sido el objetivo de la política sectorial del gobierno canadiense, hasta el momento es limitada la receptividad encontrada, al menos en lo que se refiere a la creación de un sistema de competencias que comprenda la acreditación y certificación de normas nacionales.

#### *4.2. Modelos en América Latina*

El ambiente organizacional latinoamericano y las rápidas transformaciones surgidas particularmente en la década de los 80 como consecuencia de la implementación de las políticas de ajuste, apertura económica y reestructuración industrial generaron la necesidad de transformar el contenido, estructura e intensidad de los programas de formación.

Varios países en América Latina han desarrollado esfuerzos para construir sistemas articulados de formación en una perspectiva nacional. La lógica de estos sistemas descansa en la creación de un organismo rector que genera las reglas del juego para los procesos de identificación de competencias, así como para formar por competencias, evaluar y certificar a los trabajadores. Su forma de funcionamiento permite que se articulen diferentes actores: las empresas y los trabajadores en la identificación de las competencias; las entidades capacitadoras públicas y privadas en la oferta de formación; y la generación de mecanismos de aseguramiento de la calidad en la formación, en la evaluación y en la certificación de las competencias.

Se persigue el objetivo de lograr una coordinación entre las diferentes ofertas y posibilidades de formación, nivelar la calidad de las mismas, facilitar el acceso y procurar el reconocimiento de las competencias que los trabajadores adquieren en distintas formas, desde su experiencia hasta su formación, y mantener un alto nivel de calidad y confiabilidad en la oferta de formación.

Son varias las iniciativas que se configuraron en la región latinoamericana para el funcionamiento de sistemas de formación. Se pueden mencionar la del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, una propuesta a mediados de los 90 que suscitó el diálogo y concertación entre los diversos agentes interesados; la propuesta del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) en El Salvador en el año 2001 y los esfuerzos realizados en Chile en ese mismo tiempo.

Desde el ámbito de los Ministerios de Educación también se han generado propuestas para configurar sistemas nacionales en el nivel de la educación media técnica. El Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) de Argentina formuló una y también el Servicio de Educación Media Técnica (SEMTEC) de Brasil. En este caso se intenta que la educación media técnica se articule con el mundo del trabajo y permita a los usuarios transitar por una carrera ocupacional ascendente, en la cual se van reconociendo progresivamente las competencias que acumula ya no sólo como resultado de la asistencia a programas formales de educación, sino también como resultado de la experiencia o el autoaprendizaje.

#### 4.2.1. Colombia

El SENA en Colombia desde 1996 inició un trabajo hacia la conformación de un sistema nacional de formación. En el eje de tal sistema se concibió la formación basada en competencias como estrategia para modernizar los currículos, actualizar los programas de formación y hacer más pertinente la capacitación. Un aspecto interesante del enfoque del SENA fue el de acercar su proceso de normalización de competencias al el concepto de normalización de calidad que se impulsaba desde la Superintendencia de Industria y Comercio. El proyecto es bastante prometedor, no sólo debido a su parecido con la filosofía de certificación de calidad y de certificación de competencias, sino por el trabajo conjunto con el ambiente empresarial en los dos frentes.

El SENA es la única entidad que cuenta con más de 30 funcionarios capacitados en los principios y metodología del análisis funcional, lo que le permitió desarrollar una estrategia efectiva de acercamiento simultáneo a varios sectores y regiones del país para desarrollar aplicaciones piloto de formación basada en competencias. También le permitió desarrollar una guía de realización de estudios ocupacionales basados en el análisis funcional, una de las herramientas básicas para la actualización curricular. El número de pruebas piloto que ejecutaron les permitió decantar las experiencias más exitosas y darles un mejor seguimiento.

Este modelo en un inicio se inspiró en la exigencia mexicana, no obstante, posteriormente recibieron cooperación directamente del Reino Unido.

#### 4.2.2. Uruguay

La Dirección Nacional de Empleo inició, en diciembre de 1997, el proyecto dirigido a estudiar, diseñar y preparar la implementación de un sistema de normalización, formación y certificación de competencias laborales. Sus finalidades eran contribuir a elevar la calificación de los recursos humanos nacionales y, por su intermediación, generar mejores condiciones de competitividad del sector productivo y de empleo del trabajador en un escenario de integración regional y apertura económica.

La implementación de un sistema de este tipo, diseñado con base en las características del mercado laboral y del sistema educativo nacional, se proponía dar mayor transparencia al mercado de trabajo y articular efectivamente la capacitación con los requerimientos de los sectores productivos.

La estrategia de implementación desarrollada tenía una de sus bases en la participación de los actores de los sectores productivos y educativos.

La Dirección Nacional de Empleo, que tenía la responsabilidad técnica y administrativa de ejecutar el Proyecto, constituyó un Consejo Consultivo integrado

con delegados de la Administración Nacional de Educación Pública, del Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU), de las Gremiales Empresariales y de Trabajadores de las Entidades de Capacitación y de CINTERFOR/OIT. Este Consejo se reunía mensualmente para generar los consensos necesarios, así como para acordar la propuesta de Sistema Nacional de Competencias, que sería presentado como resultado del proyecto.

Como instrumento de apoyo a lo anterior, el Proyecto previó el diseño y puesta en funcionamiento de un Registro Único de Entidades Capacitadoras.

Los avances en el Sistema Nacional de Competencias se complementaban con una comunicación sistemática con los que se registraban en los otros países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y se buscaba con particular interés que las posibilidades de articulación fueran viables.

Para la formulación de un Sistema Nacional de Competencias Laborales, el proyecto trabajaba en torno a las siguientes líneas de acción:

- a) Estudiar los sistemas de competencias desarrollados en otros países, sus principales logros, problemas y condiciones de viabilidad, implementación y posible aplicación práctica en nuestro medio; para lo anterior se realizaron seminarios, talleres y visitas de conocimiento de los sistemas inglés, español, mexicano, escocés y francés (en casi todos los casos, se llevaron a cabo dos o más actividades).
- b) Realizar acciones de información y capacitación sobre competencias dirigidas a docentes, especialmente de la formación profesional, y a responsables de recursos humanos de empresas. Con este propósito se recibieron seis misiones de capacitación y asesoramiento metodológico, a lo que se sumaron varios talleres con técnicos nacionales. A partir de estas actividades se han producido publicaciones y materiales de apoyo.
- c) Desarrollar experiencias piloto de normalización, certificación y formación basada en competencias, se trabajó en los sectores de hotelería y gastronomía y teatro y video; posteriormente, en construcción y metalurgia.

Se interrumpió una experiencia en el papel, además de otras que lograron avances incipientes. Complementariamente se trabajaba con instituciones de capacitación y empresas en el diseño de acciones de formación orientadas por competencias.

- d) Diseñar una propuesta técnica y posibles estrategias de implementación de un Sistema Nacional de Competencias. Dicha propuesta se nutría de los aportes surgidos de las tres líneas de acción anteriores y fue presentada y debatida en seminarios con los distintos actores vinculados al tema.

El producto final del Proyecto era una propuesta elaborada con la participación de las organizaciones presentes en el Consejo Consultivo y que aspiraba a contar con el consenso por una parte de empresarios y trabajadores y, a nivel del Estado, de las instituciones responsables de las políticas de empleo y de educación.

En mucho, la experiencia Uruguay fue detonada por lo que se estaba desarrollando en México. Por ello, se establecieron diversas líneas de comunicación y cooperación.

#### 4.2.3. Chile

La Fundación Chile, en el marco del Programa Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Desarrollo de Recursos Humanos, formulado con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), inició el desarrollo de una serie de aplicaciones piloto tendientes a obtener experiencias en la identificación, normalización, formación, evaluación y certificación de competencias.

La visión del proyecto era: “Contribuir al desarrollo de las competencias laborales que las personas requieren para mejorar su empleabilidad, calidad de vida y oportunidades de crecimiento en un entorno económico globalizado y cambiante”. En esta línea se avanzó con el precepto fundamental de facilitar la certificación de las competencias laborales en el marco de un sistema de certificación que articulaba las competencias definidas y validadas por un sector empresarial con un

proceso de evaluación en el cual se reconocían aprendizajes previos derivados aún de la experiencia.

Las competencias definidas y normalizadas servían como referente para el sistema de formación profesional y se esperaba que éste reaccionara actualizando sus programas de acuerdo con las competencias demandadas. A su vez, se activarían organismos certificadores y evaluadores de competencias; de hecho, se mantenía la lógica de certificación de tercera parte. De acuerdo con los resultados de las aplicaciones piloto, se pretendía crear un organismo rector del sistema que se encargara de las acreditaciones de organismos certificadores de competencia laboral<sup>78</sup>.

Un aspecto destacable de este proyecto fue su interacción con los programas focalizados de capacitación, en los cuales se contrataban cursos de formación para poblaciones específicas, usualmente jóvenes vulnerables al desempleo, y se preveía que se pudieran contratar a futuro cursos de capacitación con arreglo a las competencias definidas para el sector ocupacional de que se tratara.

El programa buscaba incidir en las instituciones de capacitación para que ajustaran sus programas de modo que se orientaran a fortalecer las competencias requeridas por las empresas, y no sencillamente cumplir con la formación durante un cierto número de horas contratadas.

El sistema de certificación buscaba “el reconocimiento de la competencia laboral de una persona, independientemente de la forma en que fue adquirida, asegurando fuerza laboral mejor calificada, mayor movilidad laboral y mejores productos y servicios”.

Las aplicaciones piloto cubrieron los sectores: Construcción, Minería, Turismo, Forestal e Informático. Para cada uno de estos sectores se contó con un Comité Directivo encargado de garantizar el avance de la aplicación piloto y la

---

<sup>78</sup> De hecho, años después y con apoyo financiero del BID se desarrolló el proyecto Chile Califica, se modificaron ciertas leyes y se creó la instancia señalada.

participación adecuada. Los comités directivos dependían del Comité Técnico del proyecto y éste, a su vez, del Consejo Directivo donde estaban representados los presidentes de las instituciones participantes: La Fundación Chile, la Confederación de la Producción y el Comercio, la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Chilena de la Construcción, el Consejo Superior del Turismo, el Consejo Minero, representantes de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), de los Ministerios de Trabajo y de Educación y el Director del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)<sup>79</sup>.

El proceso de identificación de competencias que siguieron las aplicaciones piloto empleaba el enfoque del análisis funcional, estableciendo consecuentemente mapas funcionales y definiendo las competencias laborales con arreglo a sus componentes: unidades de competencia, elementos de competencia, criterios de desempeño, campo de aplicación, evidencias de desempeño y guía de evaluación.

Cabe hacer notar que un insumo importante para el diseño de esta experiencia fue una pasantía que un equipo de la Fundación Chile tuvo en el CONOCER a efecto de familiarizarse y entender a fondo la metodología y los arreglos institucionales que se crearon en México para el desarrollo del modelo. Su diseño final, no obstante, difiere del mexicano, principalmente en dos sentidos: no aspiraban en un principio a tener un modelo nacional de cobertura en todas las ramas de la economía, sino enfocarse en sectores donde hubiera demanda probada; el sector privado tenía mucho mayor peso que en el modelo mexicano.

#### 4.2.4. Brasil

En Brasil la Secretaría de Formación Media y Tecnológica (SEMTEC), adscrita al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), inició trabajos de aproximación y desarrollo del enfoque de competencia laboral. En febrero del 2000 formuló una

---

<sup>79</sup> Como se puede observar en el este modelo el peso estaba, fundamentalmente, en el impulso que le daba el sector privado.

propuesta para el Sistema Nacional de Certificación Profesional Basada en Competencias.

El sistema se concebía como un mecanismo de oportunidad social que actuaba como un impulsor del proceso de evaluación y certificación de competencias profesionales para efectos de proseguir y concluir estudios.

El sistema se definía, para fines de equivalencia escolar, en el ámbito de la formación profesional. Reconocía el hecho de que las personas adquieren competencias aún fuera de la escuela y que éstas pueden ser evaluadas y certificadas con fines de reconocimiento profesional, continuación o terminación de estudios.

Los objetivos del sistema se definieron de la siguiente manera:

- a) Evaluar y certificar competencias construidas por los individuos, independientemente de los medios a través de los cuales fueron constituidas, para fines de equivalencia de estudios en educación profesional con miras a la continuidad o conclusión de un curso en el nivel técnico.
- b) Evaluar y certificar competencias profesionales requeridas en las funciones y ocupaciones características del nivel básico de educación profesional.
- c) Estimular el desarrollo educativo, el mejoramiento de los niveles de aprendizaje de los trabajadores y el reconocimiento profesional.

La concepción del sistema contenía varios principios fundamentales, entre otros: la participación efectiva de empleadores y trabajadores en todos los niveles, la articulación permanente entre educación y trabajo, la flexibilidad, la democratización del acceso, la inclusión de los trabajadores, la confiabilidad y credibilidad.

El sistema comprendía tres niveles organizativos. Uno en la dirección, encargado de la regulación y la normativa; otro en el nivel sectorial con funciones de acreditación de instituciones, verificación, acompañamiento y evaluación de las



normas; el tercero, de carácter operativo, se encargaba de proponer las normas, evaluar y certificar las competencias.

#### 4.2.5. Argentina

En Argentina, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social administraba un programa orientado al fomento de iniciativas de formación de carácter bipartito, denominadas Consejos de Capacitación y Formación Profesional. La figura de estos Consejos estaba basada en organismos similares que funcionan exitosamente en Canadá. Esta era una opción con un carácter altamente descentralizado que convocaba actores laborales y empresariales de la región de que se tratara. En su momento, en la región de Rosario se logró un buen nivel de avance y resultados que incorporaron un diagnóstico local de necesidades de capacitación, un inventario de instituciones capacitadoras locales y la adaptación de programas de formación para competencias básicas.

#### 4.2.6. El Salvador

El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) organizó, como parte de su plan quinquenal 2000-2004, un proceso de desarrollo organizacional que concentraba sus esfuerzos en la Formación Basada en Competencia Laboral y en el diseño y promoción de un Sistema Nacional de Formación y Certificación.

Una de las más importantes funciones del INSAFORP es la de organizar, desarrollar y coordinar el sistema de capacitación y actualización de los recursos humanos. En esta línea propuso un Sistema de Normalización y Certificación de Competencias que mantenía los siguientes rasgos generales:

- a) Un sistema enfocado por la demanda y basado en resultados que posibilitara a mediano plazo una mayor coordinación institucional, así como

una mayor permeabilidad entre las empresas y los servicios de capacitación.

- b) Un sistema de Normalización y Certificación de Competencias que abasteciera al mercado de información veraz y oportuna, sobre “lo que los individuos saben hacer en el ámbito del trabajo”.
- c) Un sistema que permitiera contar con programas flexibles de mayor calidad y pertinencia con las necesidades de la población y la planta productiva.
- d) Un sistema con mayores posibilidades de actualización y adaptación.
- e) Un sistema que concebía la capacitación como un proceso de largo plazo que abarcara toda la vida productiva del individuo y facilitara el desarrollo de las competencias para que amplíe las oportunidades de progreso personal y profesional de los trabajadores.
- f) La ejecución de programas piloto en diferentes sectores de la economía nacional con el objetivo de definir las normativas y procesos que retroalimentarán el diseño del mismo para su posterior implementación a nivel nacional y progresivamente en todos los sectores de la economía.

Los ejes centrales de la propuesta eran la definición e integración de normas técnicas de competencia laboral y el establecimiento de un sistema de certificación de competencias que goce de credibilidad social y amplia aceptación en el mercado de trabajo.

A efectos de estructurar la propuesta, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el INSAFORP suscribieron un convenio en 1999 en el que se resaltaba la coincidencia sobre la necesidad de que el país contara con recursos humanos debidamente calificados y certificados.

El proyecto así concebido tenía la orientación de un organismo tripartita y cumplía la misión de elevar las competencias de los recursos humanos en el contexto de criterios de desempeño humano y técnico, a fin de generar mejores condiciones de competitividad del sector productivo y de empleo del trabajador en un escenario de integración regional, de apertura económica y de globalización de la economía.

Como herramientas para la identificación de competencias y el diseño de los programas de formación aplicaban el DACUM canadiense, arriba mencionado, y el SCID (Systematic Curriculum and Instructional Development).

El diseño del sistema preveía el desarrollo de cinco subprocesos: los de Normalización, Formación, Evaluación, Certificación y el de Estudios, Investigación y Monitoreo del Mercado Laboral. Este último se ocuparía, entre otras cosas, de dar seguimiento y evaluar los resultados de la formación profesional.

Se configuraron varios proyectos piloto para poner en marcha el sistema en empresas o grupos de empresas representativas de un sector o área de competencia que incorporarían inicialmente al sector servicios y las áreas ocupacionales de electricidad y mecánica automotriz.

#### 4.2.7. Otras experiencias en América Latina

De manera más sucinta, se puede mencionar al Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) de Nicaragua que, enmarcado en un proyecto de apoyo de la OIT, desarrolló varios currículos formativos utilizando el enfoque de competencia con la aplicación del SCID, una metodología de identificación de competencias más simplificada que el análisis funcional.

También puede referirse al Instituto Nacional de Capacitación y Educación (INCE) de Venezuela, que realizó varias acciones de divulgación y análisis y un caso aparte de iniciativas privadas de trabajo en el ámbito de competencia laboral. El INCE inició un proceso de cambio orientado a la conformación de un Sistema Nacional de Normalización, Formación y Certificación basado en competencia laboral. En esta línea, convocó a la participación de las empresas, sector educativo y trabajadores con el fin de iniciar un proceso de análisis de

experiencias y debatir en torno a los objetivos de desarrollo planteados para adelantar la propuesta de sistema.

Otra experiencia se dio en una institución de carácter privado, es el caso de la Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL) en Bolivia, que inició una aplicación piloto de competencia laboral en las áreas ocupacionales de marroquinería y artes gráficas.

En República Dominicana se desarrolló el proyecto Desarrollo de Normas de Competencias Laborales para la Formación y Certificación del Recurso Humano en el sector Hotelería y Turismo. Este proyecto tenía como objetivo “Desarrollar las estrategias y procedimientos que permitieran la implementación de la Formación y Certificación bajo Competencias Laborales en el sector Hotelería y Turismo” para mejorar el desempeño de los Recursos Humanos acorde con las exigencias y requerimientos de los mercados. Los componentes que se desarrollaron en este proyecto son los siguientes:

- a) Subsistema de Normalización de Competencias Laborales en el sector Hotelería y Turismo establecido.
- b) Subsistema de Formación basado en Normas de Competencias Laborales establecido.
- c) Subsistema de Certificación de Competencias Laborales establecido.
- d) Procedimiento de Gestión Administrativa para la Formación bajo Competencias Laborales establecido.

#### *4.3. Experiencias de instituciones de formación*

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala ha incorporado el enfoque de competencia laboral en su gestión institucional. Es así como conformó el modelo NORTE (Normalización Técnica de Competencias). El modelo está siendo aplicado tanto en el diseño de planes y material didáctico,

evaluación y certificación de las competencias, como en los procesos de asesoría en la Gestión de Recursos humanos.

Es así como el INTECAP fue adecuando desde 1998 el modelo de evaluación, certificación y formación para competencias laborales a su estructura y accionar institucional. El modelo estaba basado principalmente en normas técnicas que muestran los requisitos de la calidad del recurso humano para una función productiva y así cubrir las necesidades de formación del sector productivo del país. Se recopilaron experiencias de países como México, Colombia, Brasil y Venezuela, además de países europeos como Italia e Inglaterra, con la finalidad de obtener un marco general de la metodología desde diferentes puntos de vista y áreas de aplicación. El modelo denominado NORTE estaba conformado por cinco componentes: Normalización, Diseño de formación profesional, Evaluación, Desarrollo de eventos y Certificación.

El Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) del Perú ha definido la formación profesional como toda acción sistemática de desarrollo de la competencia profesional. De este modo conciben la competencia expresada en conductas de acción eficiente, resultantes de las competencias técnicas, sociales, metodológicas, éticas y valorativas.

La competencia técnica se circunscribe a la aplicación de conocimientos tecnológicos específicos de la ocupación de que se trate. La competencia social se centra en la comunicación, trabajo en equipo, relaciones humanas y el ejercicio de la ciudadanía. La competencia metodológica se asocia con la capacidad de raciocinio, dominio del lenguaje simbólico, resolución de problemas y capacidad de aprendizaje permanente. Por último la competencia ética hace alusión a la responsabilidad profesional y el ejercicio de los valores humanos fundamentales.

#### *4.4. Experiencias del sector privado*

En los casos en que agrupaciones empresariales en el ámbito gremial o sectorial han llegado a la preocupación compartida sobre el desarrollo de sus recursos humanos se han visto crecer experiencias de formación, normalización y certificación de competencias que se aplican y desarrollan en la órbita del sector mismo y son apoyadas por la convicción de su utilidad al servicio de la calidad, la competitividad y el mejor desempeño laboral. De igual forma, oferentes privados de formación y capacitación laboral incursionan en el diseño y desarrollo de programas de formación basada en competencia laboral. Algunas de sus experiencias se reseñan a continuación.

Desde la perspectiva de las experiencias empresariales con énfasis en la certificación; se han observado dos interesantes experiencias en el Brasil. Se trata de los casos de la Fundación Brasileña de Tecnología de la Soldadura (FBTS) y de la Empresa Petróleos Brasileños S.A. (PETROBRAS). Estas dos experiencias muestran sendos sistemas de calificación y certificación basados en normas técnicas de carácter internacional.

Es el caso del Centro de Capacitación de las Empresas Sivensa Fundametal en Venezuela, en el que Fundametal, con arraigo en la industria siderúrgica, decidió normalizar y certificar el desempeño en el nivel de supervisión con el fin de disponer de una base para orientar las acciones de capacitación de este grupo ocupacional. Al efecto están contando con la asistencia técnica de dos instituciones inglesas con amplia trayectoria en la certificación de competencias para gerentes y supervisores: Management Charter Initiative (MCI) y la National Examining Board for Supervision and Management (NEBS). Su interés es el de crear normas para facilitar la certificación a nivel nacional.

Un caso más, vinculado más con un área ocupacional que con un sector, es el de la Asociación Brasileña de Mantenimiento (ABRAMAN). Desde hace varios años, con asesoría del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), iniciaron un proceso de certificación de trabajadores encaminado a mejorar el desempeño y la competitividad empresarial bajo la convicción documentada de que significativas disfunciones en el

mantenimiento terminaban por incidir en pérdidas de eficiencia y de productividad empresarial. ABRAMAN unificó las diferentes competencias requeridas para el desempeño eficiente en el área de mantenimiento y formuló un Programa Nacional de Cualificación y Certificación (PNCC) con el objetivo de transformar la calidad y productividad de los servicios de mantenimiento en el país a través de la cualificación de los profesionales para estas actividades y así atender las expectativas del mercado de mantenimiento en Brasil.

La dirección del programa estaba a cargo de un Consejo Nacional de Cualificación y Certificación conformado por 35 empresas y asesorado por un Comité de Cualificación y Certificación que oficiaba como órgano ejecutivo del sistema. En la base los Centros de Cualificación y Examen se encargaban de certificar a los trabajadores y cuidaban que dicha certificación se hiciera en un lugar distinto a aquel en el que se había dado la formación. Los Centros de Formación del SENAI y el SENAC fungían como instituciones capacitadoras.

En Honduras, el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH) impulsó, a fines de la década de los 90, el modelo de Instrucción Basada en Competencias Laborales (IBC). Disponía de varios programas basados en competencias laborales que se impartían en 15 Centros Técnicos Vocacionales, con un nivel promedio de 200 alumnos por centro.

#### *4.5. Impulsos regionales*

##### *4.5.1. Países del Caribe*

Existen diversas experiencias desarrolladas en el Caribe<sup>80</sup>. De entre las experiencias, se puede destacar la de Jamaica, donde la Heart Trust/National

---

<sup>80</sup> George Gamerdinger, en su artículo "Calificaciones profesionales: experiencias del Caribe", Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, aborda los desafíos generales que las instituciones de formación profesional del Caribe están enfrentando para proveer contenidos

Training Agency (NTA) desarrolló y aplicó el modelo de competencias con un avance significativo en los sectores de turismo, transporte, banca y finanzas, servicios personales, salud y educación. De igual forma, desarrolló una estrategia regional para educación técnica y formación profesional, que fue adoptada por los Ministros de Educación de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Su intención era crear una estructura de calificaciones vocacionales en la región.

#### 4.5.2. La Unión Europea<sup>81</sup>

Es conveniente mencionar aquí el caso de la Unión Europea por varias razones: en primer lugar, porque puede permitir ahorrar el camino en discusiones a la larga infructuosas, por ejemplo, aquella que en relación con las certificaciones les permitió evolucionar de un concepto inicial centrado en equivalencias al concepto de reconocimiento, con validación y homologación. En segundo lugar, porque las características de la institucionalidad y cultura de la formación profesional en Europa son sustancialmente distintas a las que tenemos en América. En su mayoría, en aquella región, la institucionalidad de la formación en cada país está fuertemente arraigada a nexos culturales e históricos, lo que originalmente no permitía intentos de estandarizar modelos transnacionales. En tercer lugar, porque han llegado a soluciones de carácter amplio y poco restrictivo, por ejemplo, acordar varios niveles de competencias en los cuales es fácil identificar el nivel de desempeño de un trabajador independientemente de su lugar de origen. Esta

---

técnicos a sus cursos sobre la base de las exigencias del mundo del trabajo y describe cómo se ha incorporado el enfoque de competencias al desarrollo de la formación profesional en aquella región. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, núm. 149 (mayo-agosto 2000), pp. 155-166

<sup>81</sup> Para mayor información, se sugiere consultar la legislación comunitaria vigente, sobre todo: Documento 391Y0424 (01), Resolución del Consejo de 18 de diciembre de 1990 sobre la correspondencia de las calificaciones de formación profesional; Documento 399L004, Directiva 1999/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de junio de 1999 por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las directivas de liberalización y de medidas transitorias; Documento 374Y0820(01), Resolución del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa al reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos.



opción es fácilmente accesible desde el concepto de competencias laborales. En cuarto lugar, porque avanzaron en la formulación de una política conjunta en materia de formación profesional que permite con el tiempo asegurar la convergencia de las acciones que se van emprendiendo en cada país.

Conviene destacar que la experiencia de la Unión Europea se da de manera articulada a las acciones en materia económica, social, educativa y cultural de la región en el proceso de integración que desarrollan.

Temas como la libre movilidad de trabajadores, educación, cultura, juventud y formación profesional, con todo lo que entrañan para garantizar la empleabilidad de los mismos dentro de sus países y en el mercado común, es ahora un reto para otras regiones, como es el caso del continente americano.

El reconocimiento de los diplomas y correspondencia de las calificaciones profesionales en la región es parte de las políticas de la Unión Europea y se liga a temas de reconocimiento de títulos y diplomas, a la libre circulación de personas, a la libre prestación de servicios y al libre establecimiento.

Este tipo de acciones se desarrollan desde 1985 a través de la medida comunitaria 85/368/CEE: Decisión del Consejo, del 16 de julio de 1985, relativa a la correspondencia de las calificaciones de formación profesional entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Dicha decisión pretende dar a los trabajadores la posibilidad de sacar el mayor partido posible de sus cualificaciones y, en especial, de obtener un empleo adecuado a sus características en otro Estado miembro.

En este ámbito, es necesario distinguir entre:

- a) Reconocimiento con fines profesionales: para el ejercicio de una actividad profesional el principio general es que el Estado miembro en que se regule una profesión reconocerá las cualificaciones obtenidas en otro Estado miembro y permitirá que el poseedor de estas cualificaciones ejerza su

actividad en el territorio de dicho Estado miembro en las mismas condiciones que sus nacionales.

- b) Convalidación: es el reconocimiento parcial de los estudios realizados. En el caso de estudios universitarios, éste es responsabilidad de las universidades y en el caso de estudios primarios y secundarios, del Ministerio de Educación y Cultura.
- c) Homologación: es el reconocimiento completo de los títulos obtenidos en otro país. Es responsabilidad del Ministerio de Educación y Cultura.

#### 4.5.3. El MERCOSUR y América Central

En el marco de las acciones que en aquel entonces promovía el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), iniciado con el tratado de Asunción el 26 de Marzo de 1991, se abordó el tema de la movilidad de trabajadores y, como parte de las consideraciones sobre el particular, se buscó abordar lo relativo al reconocimiento de las certificaciones profesionales entre los países.

Una propuesta que se ha hecho sobre el tema para América Central es la creación de un Sistema Integral Centroamericano de Educación Técnica para la Competitividad (SICETCO), presentada por Orlando Morales, asesor presidencial y coordinador del Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (SINETEC).

El objetivo general del proyecto perfilado era el de fomentar la creación de subsistemas de educación técnica y formación profesional en cada uno de los países centroamericanos, miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos, en donde se integraran esfuerzos del sector productivo y de las instituciones formadoras del sector público y privado. De esta manera, se dispondría de mecanismos de articulación y coordinación que permitieran identificar y aprovechar las ventajas competitivas de cada país y la mejor utilización de los recursos.

#### 4.6. Experiencias orientadas desde los Ministerios de Educación

La educación de nivel medio está siendo llamada a resolver en buena medida el viejo tema de la disociación entre formación académica y formación para el trabajo. Cada vez son más los países que, en sus reformas educativas, abordan el enfoque de una educación media centrada en la generación de competencias de amplio espectro y, por tanto, de baja obsolescencia y mayor aplicabilidad en la vida laboral.

La educación tecnológica está generando una conexión entre educación y capacitación. Estos conceptos, ante las nuevas realidades de la organización en el mundo del trabajo, plantean diferencias cada vez más difusas. Las bases de formación teórica, de base científica, son requeridas en mayor proporción por las nuevas tecnologías y procesos productivos que han incorporado masivamente instrumentos y equipos cuyo manejo sobrepasa la manipulación y exige la programación, la calibración, el análisis de parámetros y el pensamiento abstracto. El debate entre una educación técnica enfocada a la formación de trabajadores en estrechos títulos ocupacionales y otra, de carácter más genérico, dirigida a la formación en competencias de base científica y tecnológica y sin la odiosa característica de excluir el paso al nivel superior parece estar siendo ganado por esta última.

Se mencionan a continuación algunos pocos casos de experiencias en educación profesional y educación tecnológica que pueden ilustrar las características de los últimos enfoques en la materia.<sup>82</sup>

En Brasil, la Secretaría de Educación Media y Tecnológica del Ministerio de Educación (SEMTEC) desarrolló el Proyecto de Expansión de la Educación Profesional (PROEP), un amplio esfuerzo centrado en la Educación Profesional que tiene como objeto la formación para el trabajo. El proyecto buscaba concretar varias de las innovaciones que introdujo la Ley de Directrices Básicas de la

---

<sup>82</sup> Para una mayor ilustración véase CINTERFOR/OIT, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Educación Tecnológica*, núm. 141.

Educación en Brasil (Ley 9394 de 1996). Esta ley facilitaba, entre otras cosas, una mejor relación de la formación de carácter académico educativo con la formación para el trabajo y delimita el sistema de enseñanza media y el de educación profesional.

El propósito del PROEP se centraba en la expansión, modernización, mejoramiento de la calidad y permanente actualización de la Educación Profesional en el Brasil a través de la adecuación de los currículos a las necesidades del mundo del trabajo, la calificación y recalificación de los trabajadores, independientemente de su nivel educativo, y la formación y actualización de jóvenes y adultos en el nivel de técnicos y tecnólogos. Entre los diversos componentes que involucraba destacan: el desarrollo curricular a través de módulos basados en competencias, la observación del desempeño de los egresados en el mercado de trabajo como fuente de actualización curricular, el reconocimiento y la certificación de las competencias desarrolladas dentro y fuera del ambiente educativo.

Se puede citar también la experiencia del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) en Argentina. Ese país aprobó una reforma a la educación media que creó los trayectos técnicos profesionales, un lapso de la educación en el que se propone formar al alumno para el mercado de trabajo con un enfoque de competencia laboral. El INET dispone de varios programas de formación por competencias que se imparten en el tramo de la media técnica.

El concepto de educación polimodal, al que se dio paso en la Ley Federal de Educación sancionada en 1993, abrió paso a una formación polivalente con cabida en varias áreas de la producción y articulada con la formación profesional o vocacional. A esta última se le dio el carácter de formación específica a una determinada ocupación. La educación polimodal se complementaba con los llamados trayectos técnicos profesionales orientados a la formación de técnicos en áreas ocupacionales determinadas. Los trayectos técnicos llevaban implícito un nivel de competencias cuya complejidad requería procesos formativos de larga duración.

Algunos conceptos aplicados en el diseño de los trayectos técnicos son:

- a) Currículo modular basado en competencias: unidad de sentido que organiza el proceso de enseñanza-aprendizaje a partir de objetivos formativos claramente definidos y evaluables con un importante grado de autonomía en relación con el conjunto curricular del que formaba parte.
- b) Competencia: conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes, valores y habilidades relacionados entre sí que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo según estándares utilizados en el área ocupacional. Se desarrollan a partir de un perfil profesional en un área ocupacional definida y en ámbitos de desempeño laboral establecidos.
- c) Cumpliendo el ciclo: identificación y formulación de las competencias, normalización, desarrollo del currículo, evaluación y certificación.

Por otra parte, en Chile, el diagnóstico sobre la situación de la educación a comienzos de la década de los 90, motivó la conformación de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. Este cuerpo, señaló las siguientes competencias básicas como aquellas que el sistema escolar debería proveer a todos:

- a) Capacidades fundamentales: lenguaje, comunicación y cálculo.
- b) Disposiciones personales y sociales: referidas al desarrollo personal, autoestima, solidaridad, trabajo en equipo, autocontrol, integridad, capacidad de emprender y responsabilidad individual entre otras.
- c) Aptitudes cognitivas: capacidad de abstracción, de pensar en sistemas, de aprender, de innovar y de crear.
- d) Conocimientos básicos del medio natural y social, de las artes, de la trascendencia misma.

También en este caso la educación media técnica estaba siendo revisada para que ofreciera una formación general orientada a la vida de trabajo y no a la especialización en un puesto de trabajo. Por esta razón, se inició una revisión del concepto de especialidad llevándolo hacia el de familia ocupacional, de mucho más cabida en el mundo laboral actual.

#### *4.7. Experiencias orientadas desde los Ministerios de Trabajo*

Paulatinamente, la orientación y preocupación por la empleabilidad del talento humano ha propiciado una mayor intervención de los Ministerios del Trabajo en la implementación de modelos de formación que respondan a las necesidades de ésta en el marco de las políticas activas de empleo.

De una preocupación inicialmente cuantitativa, centrada en paliar la situación de grupos vulnerables al desempleo, se está pasando a otra que, sin descartar el primer enfoque, incorpora un ingrediente cualitativo más orientado a lograr calificaciones útiles en la vida productiva —competencias certificables y transferibles— que cursos cortos y fragmentados de pequeña duración y difícil seguimiento.

Los Ministerios del Trabajo en Brasil, Chile y Uruguay iniciaron la implementación de modelos de formación y certificación. Excepto en Brasil, donde se centró más la discusión en la certificación que en el enfoque de competencias en sí mismo, Uruguay y posteriormente Chile formularon proyectos de creación de sistemas de formación y certificación de competencias.

En Brasil, un proyecto de la Secretaría de Formación Profesional (SEFOR) del Ministerio del Trabajo, con el apoyo técnico de la OIT, apuntaba a estudiar las experiencias mundiales en materia de certificación, aportar elementos para una discusión nacional en el marco de un grupo de referencia conformado por representantes de las cámaras empresariales, sindicatos, entidades de formación

públicas y privadas y establecer conjuntamente un sistema que proveyera mecanismos de certificación tendientes a mejorar la pertinencia de la capacitación y elevar el nivel de desempeño y la empleabilidad de la fuerza de trabajo.

## CAPÍTULO 5 EDUCACIÓN BASADA EN NORMAS DE COMPETENCIA LABORAL VERSUS EDUCACIÓN TRADICIONAL

### *5.1. Principales características de la Educación Basada en Normas de Competencia Laboral*

En la mayoría de los países de la región latinoamericana han persistido sistemas y métodos de aprendizaje directamente enfocados al puesto de trabajo, a las ocupaciones y/o a oficios tradicionales. No obstante que muchos de esos sistemas han procurado contar con un importante contenido integral en las curriculas; las transformaciones del mercado de trabajo, entre otros muchos cambios derivados de la globalización y el avance tecnológico, les han planteado una mayor dificultad en acompañar los perfiles de egreso con la pertinencia de la formación y la demanda de calificación.

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los recursos humanos en América Latina es el creciente desequilibrio de la distribución de los ingresos. Por lo anterior, los gobiernos se encuentran interesados en invertir en la capacidad humana, de modo que se está gestando una reforma de los sistemas de educación y capacitación basada en la capacidad de igualar los desajustes entre la oferta y demanda de la mano de obra y de conciliar los imperativos del crecimiento económico y de equidad social sobre la base de la calidad del capital humano.

Por su parte, los sectores productivos también han realizado esfuerzos por tratar de comunicar a los sistemas educativos su necesidad de contar con los recursos humanos suficientemente calificados, no sólo para mejorar la productividad y competitividad de las empresas, sino también para mantenerse en el mercado y apoyar la creación y mejoramiento del empleo y de la economía en su conjunto, revalorar el papel de la fuerza de trabajo y poner mayor énfasis en su capacitación y desarrollo. Asimismo, los sistemas productivos reconocen que más que



representar un gasto, la continua formación del trabajador es una inversión y una importante fuente de ventaja competitiva en un mundo cada vez más globalizado.

En ese sentido, es imperativo para las naciones de la región redefinir e implementar esquemas de educación y capacitación de sus recursos humanos que permitan apoyar de manera efectiva el cambio tecnológico y la nueva gestión del trabajo para enfrentar los retos que implica la globalización.

La necesidad de reformar y modernizar los sistemas educativos y de capacitación surge, en primer lugar, por el importante cambio que se está dando en la economía mundial. Estamos pasando de una economía dominada por la oferta a una economía basada en la demanda; la nueva tecnología de producción es más flexible, por lo que las empresas están abandonando paulatinamente el modelo de producción en serie, que descansa sobre una base técnica fija y que responde a la lógica de producir grandes volúmenes de bienes, todos ellos iguales y estandarizados en sus atributos, bajo el supuesto de que cualquier cantidad de productos podía colocarse en el mercado.

En lugar de ese modelo rígido, las empresas están adoptando sistemas flexibles de producción que les permitan atender con oportunidad y rapidez las distintas necesidades de la demanda. Ahora, lo más importante para las empresas no es que el mercado se ajuste a su producción, sino producir exactamente lo que demandan los clientes.

En segundo lugar, se debe considerar que a un tipo de producción en serie corresponde una estructura jerárquica fragmentada y altamente especializada en puestos fijos de trabajo. El puesto de trabajo es la figura principal del esquema organizativo de las empresas que funcionan dentro de un modelo rígido y con una base técnica fija.

Sin embargo, frente a un modelo de producción flexible y diferenciada, con mucha mayor movilidad y cambio ante las transformaciones y exigencias del mercado, la

empresa requiere adoptar una organización flexible y abierta, de manera que la producción, basada en la especialización y el puesto de trabajo, se transforme en una estructura de redes y equipos de trabajo capaces de incorporar el cambio y la innovación tecnológica a los procesos productivos, lo que da origen a las estructuras ocupacionales polivalentes.

Hay que considerar, además, la transformación en los contenidos del trabajo. Una estructura jerárquica basada en puestos implica actividades repetitivas y rutinarias, debido a que el trabajador debe seguir ciertos patrones de producción y estrictos manuales de procedimientos. En cambio, en un modelo de producción flexible y dentro de una estrategia de mejora continua, el individuo debe ser capaz de incorporar y aportar, cada vez más, sus conocimientos al proceso de producción y de participar en el análisis y solución de los problemas que obstaculizan el aumento de la calidad y la productividad dentro de la empresa<sup>83</sup>.

En este contexto, desde hace algunos años, diversos países en el mundo, incluidos los de nuestra región, buscan desarrollar y establecer esquemas educativos que contengan programas flexibles, innovar metodologías con énfasis en el aprendizaje, promover la creatividad y el gusto por el estudio, cambiar los enfoques de la evaluación hacia sistemas que privilegien la demostración del conocimiento, las habilidades y las destrezas adquiridas y, en este sentido, transitar hacia una educación más relevante, pertinente y de calidad, que responda a las necesidades de los individuos y de los centros de trabajo.

Sin embargo, la educación en las culturas de nuestros países se concibe todavía como una etapa en la vida de los individuos, la cual sólo tiene lugar en los centros escolares. Esa concepción se encuentra muy arraigada no sólo entre la población, sino también en los ámbitos educativo y laboral. No obstante, en nuestras sociedades se viene dando un cambio de actitud y el reconocimiento de que la educación ocurre a lo largo de toda la vida de las personas, y que el aprendizaje

---

<sup>83</sup> Véase Agustín E. Ibarra Almada, art. cit.

—en lo que corresponde a aspectos laborales— se logra básicamente a través de dos vías: la educación y el trabajo.

En este sentido, las tendencias mundiales de cambio también transforman el paradigma de la capacitación:

- a) Por el lugar en que ésta se realiza: anteriormente se adjudicaba solamente a las escuelas, planteles o institutos de formación, mientras que ahora se está dando lugar a la creación de espacios de aprendizaje, de vínculos continuos entre escuela y empresa e, incluso, entre universidades corporativas y modalidades de educación a distancia.
- b) Por su objeto: la capacitación deja de estar basada en puestos o en especialidades para enfocarse en la competencia, el desempeño y en la capacidad del “saber”, el “saber hacer” y el “saber ser” en una determinada función productiva.
- c) Por su orientación: la capacitación y la formación están evolucionando de un énfasis en la oferta a una perspectiva de demanda.
- d) Por su método: de una capacitación que ponía la atención en el proceso, los profesores y la curricula a una que pone el acento en el capacitando y en sus resultados.
- e) Por su enfoque: de una capacitación organizada por una diversidad de planes atomizados a una que es definida por estándares de competencia que permite establecer si se es o no competente en una función productiva y a un determinado nivel de complejidad
- f) Por su finalidad: de una en la que el estudiante contaba con una acreditación de carácter académico con relativo valor en el mercado a una capacitación que sea reconocida ampliamente y que permita a las personas la acumulación de conocimientos y experiencia, o sea, capital intelectual.
- g) Por su financiamiento: la perspectiva de la capacitación también evoluciona, porque deja de girar exclusivamente en torno al gasto público para concebirse como una inversión productiva en la que no sólo participa el gobierno, sino también las empresas y los individuos.

- h) Por su alcance: el enfoque tradicional de la educación ha sido de corto plazo, sin posibilidades de orientar y definir trayectorias de desarrollo personal e integral de los individuos; ahora, se está gestando una cultura de inversión en capital humano con visión en el mediano y largo plazos.
- i) Por su fin: la capacitación ya no se concibe solamente con un enfoque estrictamente académico, sino que tiende a orientarse, principalmente, con un fin productivo tanto para los individuos como para los sectores productivos.
- j) Por su arreglo institucional (o esquema de distribución de servicios): la capacitación ha estado tradicionalmente dominada por la oferta, diseñada desde la lógica académica o de las instituciones proveedoras, lo que ha conducido a una fragmentación institucional. Se crean instituciones especializadas, se divide la educación entre pública y privada, entre tecnológica y vocacional o entre general y específica, pero sin ningún puente que las haga permeables entre sí, lo que propicia el surgimiento de mecanismos que acentúan la exclusión social. Actualmente, la capacitación tiende a estructurarse de una manera más flexible y permeable, pues reconoce diversos tipos de oferentes y de formas de capacitar (*blenden learning*) y fortalece el mercado de los servicios educativos y de capacitación.

En este marco se produce lo que se conoce como *globalización de la capacitación*, lo que significa que ésta debe convertirse en un proceso *continuo* (a lo largo de toda la vida productiva del individuo); *integral*, que abarque el “saber”, el “saber hacer” y el “saber ser” de los individuos; *flexible*, es decir, que se adapte a las necesidades heterogéneas de empresas e individuos; *modular*, de manera que facilite al individuo la acumulación y actualización de su capital intelectual y permita una mayor diversificación y versatilidad de los posibles caminos de formación, así, la actualización de contenidos —en caso de cambios tecnológicos o de otra naturaleza que afecten a los mismos— se hace más fácil y rápida, así como las posibilidades de entradas y salidas laterales. Finalmente, la tendencia es

a poner mayor énfasis en que la educación sea de calidad, vinculada al desempeño laboral y al mundo de la producción.

Al interior de las empresas, la capacitación deja de ser concebida como una “pequeña área” o una función dependiente de instituciones externas o como un área de apoyo a la gerencia de recursos humanos para convertirse en parte integral de la estrategia de competitividad y productividad necesaria para generar condiciones de seguridad e higiene, promover el empleo y las prácticas modernas de gestión de la producción y el trabajo, como son la calidad total o la reingeniería de procesos. Es decir, incide en todas las áreas de la empresa.

Asimismo, la capacitación está vinculada con el mejoramiento de las condiciones en que el trabajo se realiza, el enriquecimiento del contenido del trabajo, los esquemas de remuneración y de estímulos y recompensas al personal, así como con los de promoción, ergonomía y creación de un clima laboral que busca la cooperación más que el antagonismo.

Por otra parte, las claves para articular la capacitación que se desarrolla fuera de la empresa con la que tiene lugar dentro de ésta son la *alternancia*<sup>84</sup> y la *continuidad*, lo que implica la combinación de periodos de reflexión y aprendizaje con lapsos de práctica laboral; es decir, un tipo de formación que permita al individuo acumular e integrar capital intelectual. La continuidad se refiere a la educación que se extiende a lo largo de la vida productiva del individuo.

La tendencia generalizada es que las empresas se conviertan en comunidades de aprendizaje, que lo generen, lo conserven y traduzcan en acciones de valor agregado. La sobrevivencia en el mundo global y competitivo depende, en estos momentos, de la inversión que hagan las empresas en “intangibles”, como es la innovación tecnológica, las organizaciones flexibles y el desarrollo del capital humano.

---

84 Véase más arriba la definición de la pedagogía de la alternancia y la disfunción de Bertrand Shwartz.

Es por ello que, de acuerdo con la OCDE<sup>85</sup>, gran parte de la solución de los problemas del empleo y del desarrollo humano en el largo plazo tiene que ver con el desarrollo de tres capacidades básicas: innovación, adaptación y aprendizaje:

- a) La capacidad de innovación implica imaginación y creatividad de individuos, empresas y sociedad en su conjunto para predecir y enfrentar los retos del cambio. Por ejemplo, en la empresa, la innovación es una condición esencial no sólo para que aproveche de mejor manera las ventajas competitivas que están a su alcance, sino también para crear y desarrollar sus propios nichos de mercado, anticipar los cambios en la demanda e innovar el proceso y diseño de productos y procesos; por lo tanto, la innovación permanente se constituye como uno de los elementos estratégicos que deberá desarrollar la empresa para sobrevivir en mercados altamente competidos.
- b) La capacidad de adaptación significa que individuos, empresas y sociedad deben adecuarse rápidamente a los cambios en la tecnología y en los mercados. Las empresas que mejor se adaptan a estos cambios serán las que podrán responder con mayor agilidad a las necesidades y preferencias de los consumidores y, por tanto, las que conservarán o ampliarán sus mercados y el empleo que generan. Por su parte, los trabajadores que logren adaptarse a los cambios tecnológicos y a las nuevas formas de organización de la producción serán los que tengan mayores posibilidades de mantenerse activamente en el mercado laboral, mejorar sus ingresos y elevar su bienestar.
- c) La capacidad de aprendizaje implica que los individuos y la sociedad deben asumir el aprendizaje como un proceso continuo y sistemático para poder desarrollar sus capacidades de innovación y adaptación; también implica la evolución hacia las “empresas inteligentes”, es decir, hacia aquellas

---

85 Véase OCDE, *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Proceedings of the Prague Conference*.

empresas que saben generar, conservar y traducir el conocimiento en acciones de valor agregado<sup>86</sup>.

La magnitud de la transformación productiva y de sus implicaciones para el mercado laboral requiere no sólo de cambios en las acciones de capacitación de las empresas, sino también de las instituciones educativas, a fin de que adapten su estructura y programas educativos tanto a las nuevas condiciones de la economía y el empleo como a la cambiante necesidad de formación de las personas, toda vez que por la vía de los servicios tradicionales de formación no es posible satisfacer con calidad, tal y como ya se ha constatado.

Si bien los sectores productivos han propuesto y desarrollado fórmulas que les han permitido resolver por un tiempo las insuficiencias en la preparación de recursos humanos para el trabajo, lo que en buena parte motivó su alejamiento de las instituciones educativas, es cierto también que éstas tampoco se han preocupado suficientemente por establecer y desarrollar la relación con el sector de la producción.

Este distanciamiento provocó que el mundo del trabajo y el de la educación actuaran sin convergencias sólidas, lo que evidentemente trajo, además de falta de complementariedad en esfuerzos y recursos, diversidad de planes y programas con distintos grados de calidad y pertinencia respecto a los requerimientos; asimismo, condujo a la ausencia de un marco que permitiera articular y reconocer los aprendizajes logrados en uno y en otro sector, lo que afectaba las posibilidades de superación y desarrollo de las personas y las empresas, especialmente de las micro y pequeñas que son las que predominan en la región latinoamericana.

La ausencia de referentes que permitieran comparar los programas no sólo afectó la calidad de éstos, sino también los sistemas de evaluación que se vienen practicando tradicionalmente en nuestros países, la cual se realiza respecto a los

---

<sup>86</sup> Véase Peter Senge, *La quinta disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Buenos Aires/México/Santiago/Montevideo: Granica, 2005.

contenidos del programa y no de los conocimientos y habilidades requeridos para el desempeño laboral.

En el contexto descrito, diversos países de nuestra región y del mundo, como ya se ha explicado, han logrado importantes avances orientados a la transformación de los sistemas educativos y de capacitación en los que la alternativa de cambio es la adopción del enfoque de competencia laboral, misma que se concibe como un sistema educativo orientado a desarrollar en las personas la capacidad de aprender por sí mismas y a despertar el interés por el estudio y el aprendizaje continuo. Se trata de sistema que también busca atender las necesidades de la demanda de personas y empresas y poner el énfasis en el logro de resultados.

La educación basada en normas de competencia laboral constituye un sistema de formación que centra su accionar en el desarrollo del potencial de las personas, que procura que éstas aprendan y progresen a su propio ritmo: quienes aprenden rápido no son frenados y quienes aprenden lento no se frustran por mantener el ritmo de los demás; esta educación, pues, permite la mayor flexibilidad para la conformación de itinerarios y aprendizajes individualizados.

Los principales objetivos de la educación basada en competencia laboral son los siguientes:

- a) Cerrar la brecha entre la propuesta educativa de las instituciones de formación y capacitación y las necesidades de calificación para el trabajo de la población y las unidades productivas mediante la definición de estándares de competencia que describan los desempeños laborales que se esperan de un trabajador.
- b) Posibilitar y apoyar la educación continua a lo largo de la vida del individuo.
- c) Contar con mecanismos que reconozcan las distintas formas de aprendizaje y la experiencia laboral de las personas<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Véase CONOCER, *Planteamiento y análisis de alternativas para la utilización de Normas Técnicas de Competencia Laboral en la elaboración de programas educativos*, México: CONOCER, 1998; p. 9.



Para asegurar la correspondencia entre oferta y demanda de formación, el enfoque educativo debe poner el énfasis en los resultados del aprendizaje y crear condiciones que faciliten a los individuos alternar entre educación y trabajo de manera continua y, a la planta productiva atender sus requerimientos de competitividad.

Este cambio de enfoque y énfasis implica transformar la oferta de educación y capacitación de manera que la nueva demanda pueda ser atendida y que la educación retome el papel como medio principal para la superación laboral y el desarrollo integral de las personas. Este proceso involucra tanto a empleadores y trabajadores como a autoridades educativas y laborales, investigadores, docentes y formadores en un esfuerzo articulado tendiente a construir una nueva cultura de la educación y la capacitación.

En el marco de esta orientación general, el desarrollo del modelo de educación basada en normas de competencia laboral considera los siguientes principios básicos.

En primer lugar, se busca una educación *orientada por la demanda*. El primer elemento de cambio es la sustitución progresiva del enfoque de la oferta de los servicios y programas educativos por un enfoque de demanda, a fin de que tanto la estructura como los contenidos del aprendizaje se orienten hacia la nueva lógica del trabajo y la transformación productiva y, por ende, a las nuevas necesidades de preparación para el trabajo de la población.

En ese sentido, los estándares de competencia (normas técnicas de competencia laboral) constituyen referentes claros sobre lo que el sector productivo espera del desempeño de los trabajadores —tanto de los que recién se incorporan al empleo como de los que ya están en el sitio de trabajo—, que permiten orientar la oferta educativa hacia el logro de las expectativas y resultados que la población y las empresas desean obtener de la educación.

A través del estándar se expresan los conocimientos, habilidades y destrezas que son requeridos para que un individuo desempeñe con eficiencia y calidad una determinada función productiva, por lo que constituyen una fuente fundamental para apoyar con mayor precisión los objetivos de aprendizaje e introducir sistemas de evaluación que aseguren que la competencia adquirida se corresponda con el estándar y diseñar programas de mayor calidad, apegados a las necesidades del mercado laboral en constante evolución.

Sin embargo, los estándares no constituyen en sí mismos programas educativos ni son susceptibles de trasladarse mecánicamente a los contenidos curriculares; son referentes que permiten que la formación y capacitación alcancen los resultados que la sociedad espera de ellas. De manera que las normas son útiles para el diseño de programas educativos con el enfoque de competencia laboral pero pueden ser complementados con otros contenidos formativos que correspondan con el carácter integral y la calidad de la educación que se proporciona.

En segundo lugar, se busca una educación *con enfoque flexible*. Se pretende dar respuesta a los requerimientos, cada vez mayores, de un mercado de trabajo en constante evolución a través de diferentes opciones de formación que, al estar diseñadas y orientadas a los resultados que se establecen en la norma de competencia laboral, ofrecen a los participantes la posibilidad de contar con un certificado que reconozca formalmente la competencia laboral adquirida.

Se busca, en tercer lugar, una educación *modular*. A fin de que la población, sobre todo la adulta, no tenga que pasar largos periodos de tiempo para lograr un nivel educativo, la educación basada en competencia laboral se organiza en módulos vinculados a unidades de competencia y/o a calificaciones de competencia laboral que permitan a las personas combinarlos y adaptarlos a sus necesidades particulares y a sus propios ritmos de aprendizaje.

La estructura modular implica también la posibilidad de alternar, indistintamente y durante toda la vida, periodos de formación en el sistema escolar con periodos de trabajo sin restricciones de entrada a la educación, lo que hará posible la

aplicación de estrategias de educación para toda la vida que permitan al individuo progresar en lo educativo y en lo laboral y contar con reconocimientos formales conforme avance en la complejidad de los aprendizajes.

Por su parte, la administración escolar debe adecuarse a estos criterios de flexibilidad, sobre todo, en cuanto al registro, programación de horarios, seguimiento y documentación académica, elaboración de materiales didácticos modernos, mejor aprovechamiento de las instalaciones educativas e integración a un sistema de información que articule a las distintas instituciones educativas y a los organismos de certificación, así como a los servicios de empleo, de manera que se facilite la movilidad escolar del participante en educación basada en competencia laboral.

En cuarto lugar, se busca una educación que *reconozca y valore las distintas formas de aprendizaje*. Una estrategia central del nuevo modelo educativo se refiere a la ampliación de las fronteras del sistema tradicional de formación y capacitación, a fin de que se incorporen y reconozcan las distintas vías por las que las personas aprenden y se establezca un mecanismo de equivalencias que permita organizar las diversas formas de aprendizaje tanto escolarizado como no escolarizado. Lo anterior motivaría al individuo a proseguir con una formación permanente que acarrearía nuevos logros, así como un progreso en lo económico y en lo laboral.

Este modelo educativo pretende, asimismo, contar con una *perspectiva incluyente*. En lugar de un mercado fragmentado, la educación basada en normas de competencia laboral propicia la organización de servicios de formación y capacitación que no sólo facilitan, sino que promueven y estimulan el acceso al sistema, lo que contribuye notablemente a la distribución más equitativa de las oportunidades de formación entre los distintos sectores de la población, incluso a los grupos en desventaja económica y social o con capacidades diferentes.

En sexto lugar, esta educación busca un *mejoramiento de la calidad de la información del mercado laboral*. Las normas de competencia laboral constituyen

un sistema de información que apoya la transparencia y el mejor funcionamiento del mercado de trabajo, además de fortalecer y desarrollar su vinculación con el sistema educativo. En consecuencia, y a diferencia de la educación tradicional, la educación basada en dichas normas ayuda a que las instituciones que ofrecen servicios educativos y las empresas que desarrollan acciones de capacitación atiendan con mayor pertinencia, flexibilidad y calidad las necesidades cambiantes y heterogéneas del mercado laboral.

Con las normas se precisan los conocimientos y habilidades que deben poseer los individuos para lograr un desempeño laboral con eficiencia y calidad y, en este sentido, las unidades y calificaciones en las que se deben formar, evaluar y certificar. Los empleadores tienen la posibilidad de ir cerrando la brecha entre los desempeños actuales de su personal y los que se establecen en los estándares para asegurar una operación eficiente, productiva y de calidad. Las instituciones educativas forman parte de este círculo al ofrecer programas modulares que se ajusten a las necesidades y al apoyar y participar en los procesos de evaluación de la competencia laboral de los individuos.

Por último, se busca la *integralidad* y la *continuidad*. La primera implica que el individuo se desarrolle y progrese en los distintos órdenes de la vida, no sólo laboral, sino también familiar, social y cultural; es decir, en todos los aspectos que incluye el desarrollo integral de las personas. La segunda implica hacer de la educación un proceso permanente, que se extienda a lo largo de la vida productiva del individuo.

De esta manera, la educación basada en normas de competencia laboral se vincula, constantemente, con los cambios en el mercado de trabajo y en los procesos productivos, lo que la convierte en un instrumento que mejora la calidad de la información del mercado laboral, así como la planeación y organización de los servicios productivos.

A continuación (tabla 1) se muestran las principales diferencias que existen entre el sistema educativo tradicional y el sistema educativo basado en normas de competencia laboral.

Tabla 1. Principales diferencias entre la educación tradicional y la Educación Basada en Normas de Competencia Laboral

Educación tradicional	Educación Basada en Normas de Competencia Laboral
Responde a las necesidades de procesos productivos altamente especializados.	Se adapta fácilmente a las diferentes formas de organización de la producción, incluso a aquellas utilizadas por el modelo tradicional.
Los contenidos de los programas son eminentemente académicos. La vinculación con las necesidades del sector productivo no es sistemática ni estructurada.	El sector productivo establece los resultados que espera obtener de la capacitación, los cuales integran un sistema de normalización de competencia laboral.
Los programas y cursos son rígidos y poco accesibles a la mayoría de los trabajadores y empleados.	Los programas y cursos se estructuran en módulos basados en las normas de competencia laboral que permitan a los trabajadores progresar gradualmente y adquirir niveles de competencia cada vez más avanzados.
Los desertores del sistema educativo tradicional no tienen otras opciones y no están preparados para satisfacer las necesidades del sector productivo.	Elimina los problemas de deserción, ya que el proceso de aprendizaje se concibe como una acumulación de conocimientos útiles para la incorporación de los trabajadores al sector productivo.

<p>La capacitación para el trabajo está basada en programas académicos y no se complementa adecuadamente con la capacitación ofrecida en el trabajo.</p>	<p>Las normas de competencia laboral permiten la integración de las diversas formas de aprendizaje.</p>
<p>No existe estandarización en los resultados de las instituciones de capacitación. Esto imposibilita una evaluación real de los programas y de sus graduados.</p>	
<p>No reconoce ni otorga validez a formas de aprendizaje diferentes a aquéllas utilizadas por el sistema educativo tradicional.</p>	<p>Se utiliza un sistema de certificación voluntario con credibilidad social que se basa en la demostración de los conocimientos y habilidades determinados por las normas de competencia laboral.</p>
<p>Las personas no poseen información sobre la calidad de los cursos ni de su utilidad dentro del mercado de trabajo.</p>	<p>Otorga un reconocimiento social, equivalente al académico, a los conocimientos y habilidades adquiridas empíricamente en el ejercicio de una ocupación.</p>
<p>Los diplomas y certificados obtenidos al término de un programa no contienen información útil para el empleador acerca de las habilidades de los trabajadores.</p>	<p>Con las normas de competencia laboral y su certificación, el mercado cuenta con un instrumento de información que permite mayor claridad en la toma de decisiones y reduce los costos de transacción.</p>
<p>No ofrece incentivos que induzcan a una participación más activa de los empleadores en el proceso de capacitación de los trabajadores y las personas.</p>	<p>Las normas de competencia laboral y su sistematización en cada país son objetivos y pueden ser independientes y universalmente aplicables a todos los sectores y regiones de un país; proveen un estándar uniforme que permite evaluar fácilmente las habilidades obtenidas por los individuos.</p>

## *5.2. Hacia un nuevo paradigma de la educación*

Los nuevos empleos que se generan requieren empleados capaces de tomar decisiones, resolver problemas, trabajar en equipo e interactuar con otras personas, por lo que es indispensable contar con conocimientos actualizados, experiencias y capacidades. Para lograr lo anterior, es necesario invertir en el desarrollo de recursos humanos y mantener dicho conocimiento en constante alimentación.

Lo que parece predominante en la nueva organización del trabajo y de la producción es la exigencia de una capacidad permanente de adaptación al cambio y de gestión y desarrollo del propio acervo de competencias, lo cual se aplica tanto a nivel del trabajador individual como de la unidad productiva en su conjunto.

Así como se requiere un perfil de trabajador polivalente, dispuesto a cambiar de trabajo muchas veces en su vida y emprender el perfeccionamiento y la reconversión constante de sus competencias, se requiere, como se ha señalado, establecer políticas públicas de educación, formación y desarrollo de recursos humanos que proporcionen el marco orientador y regulador del esfuerzo colectivo, sobre las bases compartidas y entendidas por todos los actores.

Entre los desafíos que involucra esta transformación productiva se encuentran:

- a) El acercamiento entre los sistemas de formación profesional y de educación formal, entre otras razones, por la importancia creciente que adquieren ciertas competencias básicas (como lectura, escritura, matemáticas y razonamiento lógico), necesarias para un adecuado desempeño en el mercado de trabajo y en posteriores actividades de formación.
- b) La búsqueda de una mayor articulación con el aparato productivo ante la necesidad de transitar hacia esquemas de formación y desarrollo de

recursos humanos orientados por la demanda, es decir, por las necesidades reales de las unidades y sectores productivos.

- c) El desarrollo de nuevas formas o esquemas institucionales en torno a la formación profesional que permitan tanto un aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles, así como una mayor eficacia y pertenencia de las acciones desarrolladas.
- d) La integración de la formación profesional al proceso de transferencia tecnológica mediante la vinculación entre la capacitación y otros servicios de apoyo a la empresa —investigación y desarrollo, asistencia técnica, modernización de la administración y de la información industrial y de mercados— permite una atención integral adecuada a la realidad de cada empresa.
- e) La vinculación entre los aspectos de formación y capacitación y el proceso de relaciones laborales.

### *5.3. Movimiento social para la promoción de la cultura de la Educación Basada en Normas de Competencia Laboral*

A diferencia de la educación tradicional, el Modelo de Educación Basada en Competencia Laboral no puede realizarse solamente desde los escritorios de los pedagogos y técnicos de las instituciones educativas o áreas de capacitación de las empresas.

Este enfoque educativo requiere de la participación de los diversos agentes productivos. De hecho, su viabilidad está en función directa del grado de participación e involucramiento de los actores sociales: trabajadores, empleadores, autoridades educativas y laborales y de la población en general.

El propósito es desarrollar un movimiento social tendiente a promover la cultura de la educación basada en normas de competencia laboral que se corresponda con las políticas públicas de apoyo y atención a las necesidades de empleo y



educación de los distintos sectores de la población y sienta las bases que permitan incrementar sustancialmente el nivel de competitividad de la fuerza de trabajo.

A partir de la aplicación de estos principios, se podrá avanzar en la construcción del dicho modelo, cuya esencia radica en transformar el enfoque que prevalece en las instituciones educativas, que permita pasar de una formación centrada en el docente y en contenidos académicos preestablecidos a una educación centrada en sus resultados, que dé énfasis a los participantes, a sus necesidades e intereses y a la posibilidad de realizar y aplicar el aprendizaje. En otras palabras, se trata de un modelo que busca centrar la educación en el “cliente”.

Los esfuerzos de algunos países de la región para desarrollar y establecer el modelo educativo del que aquí se trata han logrado reflejar importantes pistas en diversos ámbitos de intervención que apoyan la continuidad y orientación de las acciones en la materia. En México, por ejemplo, y aunque falta mucho camino por recorrer y consolidar, la firma consultora internacional A.T. Kearney reportaba en el año 2000 lo siguiente:

- a) Tanto los trabajadores como los sindicatos han empezado a responsabilizarse más de su propio desarrollo y valoran la capacitación como elemento fundamental para operar exitosamente en el nuevo mercado de trabajo. De hecho, se están convirtiendo en el motor del sistema de educación basada en normas de competencia laboral al establecerse los incentivos correctos tales como publicación y consecuente conocimiento de competencias laborales requeridas; compromiso de empresarios en cuanto a compensación por competencias; evaluaciones del desempeño individual; industria de certificación; y escuelas con programas adecuados y recursos financieros, entre otros.
- b) Una de las principales preocupaciones sindicales es ahora el desarrollo y la transferencia de habilidades, que vendría a mejorar la empleabilidad y movilidad de trabajadores en el mercado.

- c) El desarrollo de la administración del conocimiento, los avances hacia los modelos de organización horizontal y la evaluación del desempeño, como motores de la modernización actual en las áreas de recursos humanos, están haciendo del desarrollo de las competencias laborales individuales el factor crítico de éxito en el mercado moderno de trabajo.
- d) Las empresas han pasado de ser simples usuarios del factor laboral a activos promotores de la capacitación y ejecutores de la misma. Inicialmente fue necesario incentivarlas para hacerlo y después, por las evidencias del valor que les ha redituado, las mismas empresas promueven la preparación y superación personal. Con ello lograron incrementar su productividad, mejorar la lealtad de sus trabajadores y obtener el prestigio de ser reconocidos como una empresa con una fuerza laboral altamente calificada.
- e) Las instituciones académicas de manera individual, y no un sector central o regional, tienen la oportunidad de desarrollar programas educativos y de capacitación basada en normas de competencia laboral que les permitirá dar respuesta a las necesidades del sector productivo y del mercado laboral al que sirven.
- f) La educación basada en normas de competencia laboral puede propiciar la modernización de marcos regulatorios que promuevan mayor autonomía de gestión y descentralización en el sistema educativo. La flexibilidad permite a las escuelas actuar y responder de manera rápida y oportuna a la demanda real.
- g) Los enfoques de los participantes en este nuevo concepto incluyente han generado cambios culturales, tales como la posibilidad de generalizar una visión educativa más amplia que incluya a los niños, a los jóvenes y a los adultos; asimismo, ha generado una visión que incorpora “la educación para el empleo” como uno de sus valores claves, una perspectiva de educación durante toda la vida y un sistema educacional que sea constantemente evaluado y calificado por el mercado al que sirve y que esté guiado por las demandas de los sectores productivo y laboral.

A pesar de estos alentadores reportes y de los avances que se habían logrado, el sistema tuvo un muy importante freno en el periodo 2000 al 2009, como se verá más adelante, y llevó al Banco Mundial a una evaluación negativa del proyecto y, consecuentemente, a la interrupción del financiamiento.

No obstante, y antes de analizar lo que sucedió en México en ese periodo de freno, conviene analizar las implicaciones y beneficios que se visualizan en modelos como el que se ha descrito.

## CAPÍTULO 6

### IMPLICACIONES Y BENEFICIOS DE LOS MODELOS DE COMPETENCIA LABORAL

Si bien el proceso de diseño e implantación de un modelo de competencia laboral debe atender siempre a las características y condiciones del ámbito donde se aplicará, y en especial cuando se trata de generar un modelo específico para un país, de la experiencia adquirida en el desarrollo e implantación de modelos nacionales en el mundo, se pueden extraer diversos aprendizajes que permiten aprovechar las buenas prácticas, identificar algunos factores críticos de éxito, procurar evitar errores e identificar posibles limitaciones.

Es importante considerar que el aprovechamiento de las experiencias permitirá avanzar de manera más rápida en el diseño e implantación de los modelos. Por supuesto, es conveniente tener presente que la base de éstos será siempre la participación de los actores sociales y en particular la de los diversos factores de la producción, ya que si no es sobre la base de la concertación y el convencimiento, se corren demasiados riesgos en el propio proceso de implantación y, sobre todo, en la efectividad y viabilidad de sus acciones.

A continuación se presentan algunos aprendizajes obtenidos de la implantación de diversos modelos nacionales y después se reflexiona sobre sus implicaciones y beneficios.

#### *6.1. Lecciones aprendidas en diversos modelos nacionales*<sup>88</sup>

##### 6.1.1. Gran Bretaña

---

<sup>88</sup>Para más información véase CINTERFOR/OIT, *La implementación de sistemas por competencias: impacto en el modelo de gestión organizacional. Experiencias y estrategias para la acción*; en línea: <http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/doc/x/index.htm>.

De la experiencia británica se puede destacar algunas consideraciones que han hecho tanto empresarios como trabajadores, las cuales pueden ser útiles para conocer la apreciación que éstos han tenido sobre el modelo implantado en esa región. En ese sentido, por parte de los empleadores, se puede observar lo siguiente:

- a) Apoyan el concepto de competencia pero casi la mitad de los empleadores no consideró estar reflejado con precisión en la formulación de las normas más comunes; lo que no contradice una evaluación globalmente adecuada del sistema y un alto grado de credibilidad al respecto.
- b) Los que tomaron a su cargo la gestión de todo el proceso consideran que desde el principio debió haber sido compartida con los sindicatos.
- c) Subrayan la necesidad de resistir a presiones del sector político para adaptarse a sus tiempos. Es un proceso muy lento que lleva por lo menos 10 años.
- d) No realizar el marketing del sistema demasiado pronto. Se vendió el sistema cuando aún no existía y generó demasiadas presiones de potenciales clientes (empresas) cuando no había capacidad de respuesta.
- e) Para realizar el marketing del sistema es necesario focalizar el mercado y trabajar permanentemente en la sensibilización de los diferentes actores y potenciales clientes.
- f) Para garantizar la credibilidad de los estándares es importante comenzar por las empresas de punta de los sectores en que se trabaje.
- g) De un 60 a 70% de las calificaciones fue “core” (obligatorio) al inicio del sistema. Hoy se considera que, si bien se necesita un núcleo central (unidades obligatorias de la titulación), la mayoría de las calificaciones deben ser opcionales y responder a las diferentes características de las empresas.

- h) Dificultades de las MyPES para integrarse al sistema (demasiado costoso y burocrático). Ha sido muy importante el rol de las instituciones de formación que se han relacionado con ellas mediante estrategias específicas.

Los sindicatos, por su parte, solicitaron lo siguiente:

- a) Mantener flexibilidad entre núcleo central y opcionales.
- b) Es necesario que cuando en un sector o empresa se lleva a cabo un proceso NVQ haya suficientes evaluadores formados. De hecho, cuando los supervisores y trabajadores de niveles superiores ya realizan la actividad es importante que adquieran las calificaciones para sistematizar mejorar su función y ayudar a la gente.
- c) Preocupación y atención a que los estándares que se adopten en cada unidad productiva respondan adecuadamente a las características de la misma.
- d) Asegurar educación general y específica para los jóvenes.

Ahora bien, se considera que en el funcionamiento del sistema británico se plantearon varias tensiones o dicotomías, respecto de las cuales resulta difícil mantener los equilibrios que son deseables: entre la *amplitud* y la *relevancia* con que se analiza las competencias; entre la *precisión* o la *especificidad* y, por otra parte, la *flexibilidad* de las normas; entre las necesidades de los trabajadores y de los empleadores; y, finalmente, entre las necesidades de las organizaciones y las del conjunto de la economía. Las dos primeras tienden a superarse a través de combinaciones entre componentes obligatorios y opcionales, lo que es crecientemente valorado por los distintos actores.

Respecto al progreso o a las carreras laborales, se considera que son más viables y que se les debe asignar más relevancia a la movilidad horizontal, consistente en la obtención de más unidades en un mismo nivel, que a la vertical, que supone el pasar a un nivel más alto.

Se produjeron demasiadas calificaciones, muchas de las cuales no eran pertinentes. Es importante definir cuántos sectores se quiere abarcar, cuán lejos

se quiere ir en cada etapa y cómo asegurar la calidad del sistema y qué contenidos deben tener los estándares, lo anterior mediante una selección de áreas ocupacionales que efectivamente necesitan formación.

En una primera etapa, se pensó que una mayor descripción de los estándares (detalles) mejoraría la evaluación, pero en definitiva dificulta la comprensión. Lo más importante es asegurar un proceso de trabajo conjunto, de todos aquellos implicados en la evaluación.

En cuanto a las acciones de normalización, para los empleadores:

- a) Los estándares fueron redactados por consultores, lo cual generó dificultades de lenguaje.
- b) En un inicio no se valoró suficientemente el rol del conocimiento.
- c) Tanto las competencias claves, como aquellas de un alto grado de transferibilidad, deben ser identificadas lo antes posible: son muy importantes tanto para empleadores como para las personas.
- d) El respaldo y reconocimiento de los empleadores es más fuerte cuando las NVQ son claras respecto a lo que la gente hace ahora y a lo que se anticipa hará en el futuro cercano.

Mientras que para los sindicatos:

- a) Necesidad de mantener un lenguaje claro tanto para los trabajadores como para los empleadores.
- b) Destacar en los estándares los aspectos de comprensión y conocimientos.
- c) Asegurar que las calificaciones están basadas en propósitos.
- d) Desarrollar simultáneamente estándares de niveles altos e inferiores.
- e) Los estándares deben ser suficientemente flexibles y anticiparse a los cambios tecnológicos para permitir los cambios. Tienen vida corta.

En cuanto a las acciones de certificación:

- a) Los empresarios expresaron preocupación respecto a que las evaluaciones realizadas fuera del lugar de trabajo no reflejen la obtención o no de la

unidad de competencia y una parte de ellos otorgaron menos validez a los certificados que tienen como base evaluaciones en instituciones capacitadoras y no en empresas. Ello se debe, en parte, a la mayor utilización que hacen las instituciones educativas de ejercicios de simulación respecto a los cuales los empresarios son escépticos.

- b) Muchas de las personas que participan del sistema se opusieron inicialmente a la evaluación externa obligatoria. Las resistencias se superaron a partir de la formalización de una serie de principios, criterios e instrumentos, desarrollados para asistir a los diseñadores de paquetes de evaluación. Asimismo, se detectó la necesidad de continuar mejorando el papel y los instrumentos de trabajo de los verificadores externos.
- c) Existe la demanda de que las unidades individuales estén más extensamente disponibles, en contraposición con la prioridad dada en el primer período a los certificados completos; el ajuste permitiría progresiones en pequeños pasos.
- d) Se ha requerido el mejoramiento y la simplificación de varios de los instrumentos de orientación y registro, así como de los procedimientos a que deben apegarse o controlar tanto los trabajadores como los empresarios.

Es conveniente destacar que en Gran Bretaña el sistema de competencias se desarrolló articuladamente con una reforma del conjunto del sistema educativo y de formación profesional; fueron dimensiones distintas de una misma política, que se reforzaron recíprocamente.

El sistema establece una parte de los resultados que deben orientar el diseño curricular (los vinculados con las necesidades del mundo productivo) y a partir de los cuales se debe evaluar la educación y la capacitación, pero no indica los contenidos y métodos para alcanzarlos. Esto ha tendido a igualar la calidad de la oferta, por ejemplo, entre centros privados y públicos o entre fuentes de financiamiento. Esto también ha posibilitado innovaciones metodológicas que han logrado personalizar los procesos y ritmos de aprendizaje. Sin embargo, ha dado



lugar a menos diversidad y creatividad de métodos de la que en un primer momento se esperaba.

Finalmente, se observa que la participación de las universidades fue realizada tardíamente, lo que le significó, en el primer periodo de desarrollo, debilidades en cuanto a la legitimación y a los apoyos académicos y técnicos requeridos, lo que limitó la progresión de las trayectorias de formación hacia niveles superiores. Esa carencia se ha cubierto posteriormente con la promoción de la participación activa de las universidades en el sistema.

#### 6.1.2. Australia

En Australia, el inicio del proceso no fue tan rápido como se esperaba y presentó dificultades para convencer a empresarios, trabajadores y educadores. La educación por competencias fue vista con desconfianza por muchos educadores y hubo resistencias que superar. Muchos gerentes estaban lejos de comprender las implicaciones del cambio y la necesidad de calificación para sus organizaciones. Se considera condición necesaria, para evitar contradicciones, el alineamiento de todos los sectores, con los objetivos del proceso de la reforma educacional.

Para desarrollar el modelo se recogió la experiencia británica, concluyendo que:

- a) No se debía caer en la “trampa” de una definición estrecha de las competencias.
- b) La evaluación no podía centrarse sólo en la demostración de las competencias, sino también en los conocimientos, la comprensión y las actitudes (evaluación “holística”).
- c) Era necesario que las normas permitieran el reconocimiento de competencias difícilmente medibles.
- d) En un principio, los educadores e investigadores consideraban que las competencias estaban definidas estrechamente y temían que el sistema no

tuviera suficientemente en cuenta los objetivos educativos en la formación profesional.

Los responsables sindicales planteaban, originalmente, que se habían desaprovechado algunas oportunidades, fundamentalmente en lo concerniente a las calificaciones más bajas, ya que las normas reflejaban la organización existente y no habían contribuido a un mayor reconocimiento de las calificaciones. Posteriormente, se adecuó el sistema de tal forma que contemplara la nueva realidad y se desarrollaron normas de empresa y gran flexibilidad en el reconocimiento de unidades certificadas.

Se desarrolló un debate entre los actores acerca del nivel (rama, sector, empresa) en que se deben definir las normas y su carácter obligatorio (propuesto por los sindicatos) o voluntario (empresarios).

En las últimas reformas se revisó la financiación y el desarrollo de medidas de aseguramiento de calidad en el ámbito de la evaluación y certificación. Existen, en tal sentido, un conjunto de proyectos que incluyen:

- a) Un análisis de los posibles abordajes de los costos y financiación para la evaluación.
- b) El desarrollo de especificaciones relativas al “Pasaporte de habilidades” que registre las competencias y calificaciones alcanzadas.
- c) Un estudio de los resultados de evaluación referidos a la capacitación basada en competencias y los programas de evaluación.
- d) Un estudio del impacto de la evaluación basada en competencias, sobre la transferencia de créditos y las articulaciones entre la formación profesional, la capacitación, la educación superior y las escuelas.

### 6.1.3. Canadá

Si bien en Canadá el desarrollo de estándares nacionales ha sido el objetivo de la política sectorial del gobierno, esto no ha encontrado mucho eco en la comunidad empresarial, al menos en lo que se refiere a la parte del sistema que atañe a la certificación y acreditación. Hay temor entre los empresarios de que el sistema de certificación conlleve rigideces, pues consideran como condición básica la necesidad de adaptación rápida al entorno cambiante de tecnología, organización y mercados.

Por otra parte, debido a la regionalización de las acciones en el contexto del programa de Estándares Interprovinciales, se administran los estándares mediante exámenes interprovinciales seguidos de su certificación. El Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos ha considerado que es difícil comparar los estándares porque algunos se limitan a ocupaciones precisas, en tanto que otros se aplican a destrezas globales que influyen en el trabajo de muchas ocupaciones como, por ejemplo, estándares en el área del software.

Se ha considerado necesario evitar la complejidad burocrática asociada con la armonización de programas de aprendizaje y a la vez asegurar la debida flexibilidad para facilitar la movilidad entre provincias.

Otro problema es determinar cómo será evaluada la competencia, quién es responsable del desarrollo de las pruebas y dónde y con qué frecuencia se ofrecen éstas. También se ha considerado importante determinar si éstas requieren solamente una demostración práctica o también una evaluación del conocimiento.

Finalmente, se ha considerado deseable conformar un plan para la certificación como parte del desarrollo de estándares ocupacionales.

#### 6.1.4. Francia

Como se comentó anteriormente, el modelo tradicional francés de formación y certificación se caracterizaba por un predominio claro del rol del Estado. Esto representó ventajas en lo que concierne a la homogeneidad de la evaluación y la transferibilidad de las calificaciones para la progresión hacia niveles superiores. En virtud de ello, las transformaciones operadas progresivamente han ido conformando un modelo “mixto”, en el que coexisten e interactúan tres lógicas (Estado, concertación social y mercado). Sin embargo, en algunas ramas profesionales se ha implementado un sistema propio de formación/certificación, que se caracteriza por una mayor especificidad y que no tiene un rol competitivo sino complementario con la formación y certificación impartida en el ámbito público.

Mientras que en el mundo del trabajo se observaron puestos y ocupaciones bien delimitadas, las acciones de formación respondieron a dicha estructura; sin embargo, en el contexto económico actual, que impone rigor e innovación, los recursos humanos constituyen un eje insoslayable para las empresas que deben implementar una estrategia sostenida de cambio reflejada en dos términos clave: “anticipar” y “competencias”. En este contexto, es vital anticipar la gestión de competencias dado que el entorno es inestable, los indicadores tradicionales de definición de empleos se vuelven caducos, los productos se renuevan rápidamente, las tecnologías evolucionan sin cesar, la organización del trabajo apunta a la “flexibilidad”, los saberes movilizados se modifican y, a pesar de los progresos de las ciencias de la educación, la formación necesita de un tiempo mayor para acompañar los cambios.

A nivel de la sociedad en su conjunto, los sistemas educativo y de formación deben preparar a sus alumnos para una vida profesional cuyas características precisas se ignoran todavía. La gestión de recursos humanos debe considerar hoy las siguientes cuestiones: gestión de competencias, preparatoria para empleos poco conocidos y evolutivos. Las personas deben concebir las situaciones de trabajo presentes como inestables y cambiantes y desarrollar, en consecuencia, competencias de adaptación, de preparación y de anticipación.

Las interpretaciones acerca del carácter más amplio o específico que debe tener el referencial del empleo<sup>89</sup> difieren: adaptación mecánica de la formación al empleo o un referencial no referido a un empleo preciso, sino a un conjunto de actividades profesionales susceptibles de ejercerse con base en competencias comunes. Estas diferencias dependen de las estrategias y características de las distintas ramas y sectores de actividad y dan evidencia de la complejidad y de las dificultades de un sistema que integra opciones de política educativa, cuyas orientaciones apuntan a la unificación y disminución del número de especialidades y calificaciones, pero que también tiene en cuenta la diversidad de profesiones y sus necesidades. En la medida en que las transformaciones pasan siempre por la negociación, toda rigidez de una de las partes puede bloquearlas.

#### 6.1.5. México<sup>90</sup>

La experiencia mexicana, como ya se ha señalado, tuvo sus orígenes en diagnósticos sobre los sistemas de formación realizados en 1992. Dichos diagnósticos apuntaron a evaluar la eficiencia y eficacia de los diversos sistemas y programas de capacitación para y en el trabajo que existían en el país con el propósito de buscar alternativas más pertinentes y oportunas para la formación de recursos humanos y para responder a las necesidades del aparato productivo. En la búsqueda de dichas alternativas, se observó el modelo de competencias como un nuevo paradigma que permitía dar respuesta a las necesidades planteadas. Además, se tuvo la oportunidad de conocer, de primera mano, las experiencias de otros países, como Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Australia, España, Japón, Corea y Alemania, por lo que desde el diseño, se procuró aprovechar las buenas prácticas y los aprendizajes de éstos. También es importante destacar que, desde un inicio, se contó con la participación de

---

<sup>89</sup> En Francia los estándares se denominan como Referenciales del Empleo o de la ocupación, aun cuando también existen referenciales de la formación, es decir, una especie de programas de capacitación estandarizados.

<sup>90</sup> Véase Antonio Morfín Maciel, art. cit.

representantes de los tres sectores: empresarios, trabajadores y gobierno, lo cual fue un aspecto fundamental en el diseño e implantación del modelo.

En ese sentido, desde la primera mitad de 1993, se empezó a explorar alternativas para poner al día la educación técnica y la capacitación en México y se determinó que las reformas a realizar debían tener las siguientes características: oferta educativa flexible (modular), énfasis en los resultados más que en los procesos, vinculación estrecha con la planta productiva (definición de necesidades con base en estándares de desempeño objetivos, medibles y evaluables), certificación basada en referentes objetivos y con pleno reconocimiento social, de carácter nacional y voluntario (basado en la concertación y el convencimiento).

En sus primeros cinco años de existencia (1995-2000), los logros del modelo mexicano pueden apreciarse, sobre todo, en el desarrollo de un marco reglamentario, metodológico y de infraestructura pertinente para la institucionalización de los Sistemas Normalizado y de Certificación, así como para la creación e innovación de instituciones y programas de formación por competencias. El proyecto empezó a presentarse como un instrumento de gran idoneidad para hacer realidad en México el aprendizaje durante toda la vida.

El modelo pretendía facilitar el desarrollo de rutas para la formación técnica que integraran, en forma coherente, las oportunidades de aprendizaje formal y no formal a través de sistemas modulares de cursos y unidades de capacitación asociadas a las normas técnicas de competencia laboral. Este modelo operaría como un sistema de información para modernizar los mercados laborales a partir de la certificación de las personas (estudiantes, trabajadores en activo y desempleados), en un marco de permanente mejora de la calidad. Esta visión de integralidad entre el mundo laboral y el educativo y la construcción de un marco nacional de calificaciones fueron algunos de los principales aportes y avances.

Los aprendizajes logrados fueron significativos y responden a varios aspectos: a los procesos de construcción de las Normas Técnicas de Competencia Laboral; al dominio del análisis funcional; a la elaboración de contenidos educativos con

referencia a las normas; a las metodologías de elaboración de material didáctico; a la modernización de talleres en centros educativos; a la capacitación de docentes para desempeñar el nuevo papel de instructor-evaluador; a nuevas formas de organización y gestión escolar; y a la adopción de técnicas actualizadas de evaluación y de gestión de la calidad.

Puede hablarse también de formas más eficaces de vinculación de los planteles con el aparato productivo, la cual pasó de medirse en términos de convenios firmados a contratos realmente en operación; de la creación de un mercado de consultoría incipiente para la elaboración de materiales didácticos para la EBC; del desarrollo de una norma para certificar a los docentes y orientar su trabajo en la formación y evaluación de competencias de los capacitandos; a la elaboración de metodologías y reactivos de evaluación de competencias; y a una emergente cultura de la calidad y del aprendizaje a lo largo de la vida en el ámbito educativo.

Una estrategia que favoreció la construcción del proyecto fue la realización de las pruebas piloto en las instituciones educativas, pues permitió conformar una masa crítica de aprendizajes y personal técnico capacitado que favorecía la expansión futura del modelo mexicano. Los esfuerzos de transformación curricular rebasaron la modalidad de capacitación para el trabajo para incidir en las carreras de técnico profesional y de varias carreras del técnico superior universitario de las universidades tecnológicas. También se fortaleció la participación de representantes del sector educativo en los Comités de Normalización y en las estrategias de validación y seguimiento de las normas técnicas de competencia laboral.

También se realizaron experiencias piloto en diversas empresas, lo que permitió poner a prueba distintos aspectos del proyecto, lo mismo en micro, pequeñas y medianas empresas que en grandes corporaciones. La presencia de las empresas en la conformación de los Centros de Evaluación, en la integración de Comités de Normalización y en la administración de algunos centros educativos fueron expresiones inéditas del nacimiento de nuevos arreglos institucionales originados por la necesidad de mejorar la calificación de los recursos humanos en un marco

de colaboración tripartito, lo que constituyó la conformación de un valioso capital social.

En cuanto a los aprendizajes obtenidos, conviene destacar los siguientes:

En la mayor parte de las instituciones educativas participantes, la experiencia de educación basada en competencias había tenido lugar de manera más bien aislada y pocos cursos de un programa formativo se encontraban adaptados a la nueva modalidad. Administrativamente, se gestionaba como una actividad separada del quehacer central de las instituciones.

En la medida que el proyecto iba teniendo mayor difusión pública, como resultado de su propio crecimiento y de las campaña de comunicación social emprendida por el CONOCER, muchas personas se acercaban a los centros educativos, a los servicios de empleo, a la Secretaría Ejecutiva del CONOCER y a los demás actores involucrados en la operación del modelo. Esto obligó a llevar a cabo acciones para que la atención a los interesados se brindara en cualquier punto de contacto que tuvieran las instancias participantes con el público. Para ello, fue necesario dotar a un buen número de planteles escolares y de oficinas de los servicios estatales de empleo con las capacidades necesarias para dar respuesta atinada y oportuna a las personas que lo demandaran. Esta se constituía como la base para que se hiciera un uso amplio de los sistemas de información que se estaban desarrollando, de modo que se sacara pleno provecho de las posibilidades de éstos.

Uno de los temas más críticos para el futuro del modelo era el de la evaluación y la certificación de la competencia laboral. Las reglas que normaban esas actividades fueron diseñadas para atender un interés principal: el aseguramiento de la calidad en los procesos de certificación. Una consecuencia no deseada de esta preocupación por asegurar la calidad fue que los procedimientos de evaluación y certificación resultaban con frecuencia demasiado pormenorizados y, por lo mismo, quizá innecesariamente caros y tardados. Así lo indicaban las opiniones de muchos de los usuarios del sistema, tanto empresarios como



servicios educativos. Por tanto, fue necesario revisar con cuidado los procesos de evaluación y certificación, a fin de identificar oportunidades de simplificación.

Por otra parte, de acuerdo con los supuestos bajo los cuales fue construido el proyecto, la evaluación de la competencia laboral tendría que ser parte constitutiva del proceso formativo de las personas o estar inserto en los sistemas de capacitación y evaluación del desempeño de las empresas. Puesto que las normas expresan de manera explícita las conductas y conocimientos que se esperan de una persona competente, quien aprende, auxiliado por su instructor — en el caso de los servicios educativos— o por su supervisor —en los centros de trabajo—, podría ir haciendo acopio de los elementos necesarios para acreditar el dominio de la competencia de que se trate. Esto quiere decir que la evaluación estaría imbricada en el proceso de aprendizaje y no tendría por qué ocurrir como una actividad añadida al mismo y, por lo tanto, entrañar un costo adicional. Ello puede deberse a la existencia de costos asociados a la introducción de nuevas prácticas de evaluación, mismos que se reducirían hasta desaparecer en la medida en que la operación regular de los centros de formación se adecuara a la nueva manera de hacer las cosas. Este tema tiene que abordarse con todo rigor, y debe procurarse que las soluciones que se adopten para resolver los problemas inmediatos no se transformen en prácticas establecidas hasta que se determine su idoneidad de largo plazo.

El gasto total en capacitación en México parece ser muy reducido y tener un enfoque de muy corto plazo. Sólo alrededor de una quinta parte de la población económicamente activa ha participado en alguna actividad de capacitación a lo largo de su vida laboral<sup>91</sup>. Esto puede obedecer, en parte, a que aún está muy extendida la visión que considera a la capacitación como un gasto y como una interferencia en la operación normal de los negocios y no como una inversión.

Las consideraciones anteriores sugieren la necesidad de contar con dispositivos legales o fiscales que motiven a individuos y empresas a realizar una mayor

---

<sup>91</sup> INEGI-STPS, *Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo*, 1999.

inversión en aprendizaje continuo; una inversión menos vulnerable a variaciones en el tiempo como consecuencia de eventos pasajeros o cíclicos, como pueden ser hechos económicos de excepción. Desde luego, este es un asunto sobre el que debe reflexionarse cuidadosamente, de manera que los incentivos que se ofrezcan incidan de manera efectiva en los centros de trabajo de todo tipo y tamaño.

Puede afirmarse que el modelo que se desarrolló en México constituía un marco dentro del cual podía hacerse realidad el aprendizaje durante toda la vida. En la medida en que se elaboraran las normas, se constituyeran Organismos Certificadores y Centros de Evaluación, se masificara la oferta educativa y de capacitación basada en los estándares desarrollados y autorizados y se establecieran mecanismos de transferencia y reconocimiento de estas competencias, bien podría hacerse realidad la capacitación de las personas durante toda su vida productiva.

A este propósito contribuiría sin duda el Acuerdo 286 de la SEP, mediante el cual se establecen los procedimientos para el reconocimiento académico de la competencia laboral certificada y de otros conocimientos adquiridos de forma autodidacta<sup>92</sup>. Dicho acuerdo tiene el objetivo de impulsar el aprendizaje de por vida, al permitir llevar a la práctica lo previsto en el Artículo 64 de la Ley General de Educación, que contempla que se expidan títulos, diplomas, constancias o certificados con validez oficial a quienes acrediten conocimientos adquiridos de manera autodidacta y que correspondan a niveles educativos o grados escolares. Con esta nueva disposición, se sientan las bases para que el SNCL y las diversas formas de reconocimiento al logro educativo converjan en un marco único de calificaciones.

---

<sup>92</sup> SEP, Acuerdo 286, por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2000.

Otras de las fortalezas fundamentales del modelo mexicano era la coordinación con las entidades federativas, la cual se llevaba a cabo mediante convenios que suscribía la federación con los gobiernos de cada entidad, a efecto de que éstos se adhirieran al régimen federal de certificación y se sumaran a los esfuerzos de masificación de los Sistemas Normalizado y de Certificación, así como a la generación de alternativas de formación y de apoyo a poblaciones en posible desventaja económica, social y educativa.

Hacia finales del año 2000 se visualizaban retos y perspectivas que habría que enfrentar en los siguientes años, entre los cuales destacan las siguientes:

- a) Mantener la continuidad ante los cambios en la administración pública federal para lograr los objetivos de mediano y largo plazos y la atención a los requerimientos del cambio.
- b) Precisar la vinculación del CONOCER con el Consejo Nacional de Educación Permanente para la Vida y el Trabajo, constituido por la administración del presidente Vicente Fox Quezada en el 2001, con el propósito de articular las acciones de educación de adultos, formación para el trabajo y educación para la vida.
- c) Consolidar la alineación de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral y la oferta educativa y de capacitación.
- d) Lograr mayor penetración del modelo de Competencia Laboral entre los empresarios y trabajadores; ampliar su cobertura geográfica y su expansión sectorial para abarcar potencialmente en el mediano plazo al menos al 85% de la fuerza laboral.
- e) Fomentar la inversión en la formación y desarrollo de los recursos humanos mediante el círculo normalización-capacitación-evaluación-certificación.
- f) Promover la generación de incentivos fiscales a la capacitación y a la certificación de competencia laboral.
- g) Fortalecer la coordinación de instituciones públicas y privadas, de educación y capacitación técnica a todos los niveles de formación.

- h) Dar plena aplicación al Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública y promover, entre las instituciones de formación, públicas y privadas, mayor flexibilidad y velocidad de respuesta a las necesidades del sector productivo.
- i) Desarrollar y establecer un sistema coherente de calificaciones que incluya normas nacionales, locales, sectoriales y de empresa que abarquen tanto calificaciones de competencia laboral como certificados académicos y sus equivalencias.
- j) Continuar el desarrollo curricular y la elaboración de materiales didácticos para opciones de EBC.
- k) Alcanzar la sustentabilidad de los OC no sólo en el aspecto financiero, sino sobre todo en los de índole técnico, metodológico y operativo para fortalecer el aseguramiento de la calidad y atender la creciente demanda.
- l) Promover que los candidatos a certificación con posibilidades económicas asuman el pago de su certificación y mantener apoyos para la población en desventaja.
- m) Articular acciones entre el CONOCER, los Organismos Certificadores, Centros de Evaluación y todas las instancias operativas del modelo tanto del sector educativo como del sector laboral, así como con las Comisiones de Seguimiento y Evaluación Técnica de los Convenios de Adhesión en los estados.
- n) Ampliar las acciones de apoyo a poblaciones en posible desventaja que otorga el sector laboral para desempleados y trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas.
- o) Ampliar la promoción y difusión de las mejores prácticas y casos, es decir, donde se ha cerrado el círculo normalización-evaluación-certificación de competencia laboral.
- p) Dar seguimiento y evaluar las acciones e impactos de las líneas estratégicas a través de estudios y encuestas, así como de indicadores críticos.

- q) Mantener la evaluación de tercera parte, de las actividades del CONOCER y dar un seguimiento longitudinal de los certificados y grupos de control que permita evaluar el avance e impactos del modelo.

Más adelante se analizará qué sucedió con cada una de estos retos y perspectivas y cómo, en gran parte, se desvirtuó el modelo original, lo que ha provocado, en el mejor de los casos, un lento desarrollo del modelo, caracterizado por frenos y aceleración, lo que ha hecho que los beneficios del sistema sean inciertos para el mercado.

## *6.2. Implicaciones y recomendaciones para la implementación de un sistema basado en competencias*

En este apartado se presentan algunas implicaciones y recomendaciones para la implementación de un sistema basado en competencias que, con base en la experiencia, en particular la de América Latina, se juzga conveniente destacar.

### 6.2.1. La cobertura inicial: ¿con una acción nacional o sectorial?

Al iniciar el montaje de sistemas basados en competencia suelen encontrarse dos vías. Una en la cual se establece un diseño nacional, un marco de políticas y reglas coordinadas desde un órgano nacional, usualmente gubernativo, que facilita la implementación de los subsistemas de formación, normalización y certificación. En estos casos las actividades tienen una perspectiva nacional y generalmente consideran la creación de un arreglo institucional en el que se procura la participación de los actores involucrados, desde el cual se elaboran las directrices para el sistema. A continuación, se desarrollan acciones piloto para incorporar, sucesivamente, diferentes áreas ocupacionales a los procesos de normalización,

formación y certificación. Usualmente el énfasis de estos sistemas está en la normalización de las competencias con una perspectiva nacional, de modo que los esfuerzos se orientan a la creación de consensos entre las diferentes empresas para garantizar la validez, representatividad y transferibilidad de las normas que constituyen las principales ventajas de la normalización.

La otra vía se concentra, por lo general, en desarrollar aplicaciones piloto en uno o más sectores ocupacionales. De este modo, se busca que, en tanto se desarrollan las actividades de normalización, formación y certificación para un área específica, se construyan las diferentes posibilidades de institucionalización. En estos casos la cobertura de las aplicaciones piloto está centrada en un sector específico y, a veces, en una empresa o grupo de ellas. Se espera lograr su extensión a nivel nacional mediante un efecto “demostrativo” que atraiga a los actores. Esta opción tiene que ver también con la disponibilidad de recursos y el origen de la iniciativa. Se trata casi siempre de iniciativas de sectores empresariales con financiación restringida a la posibilidad de desarrollar la prueba piloto, todo lo cual apunta a favorecer aplicaciones de carácter localizado.

6.2.2. Es importante apuntar a la construcción de un marco nacional de ocupaciones

Ésta debería ser una preocupación central de los actores gubernamentales: un marco nacional de ocupaciones facilita que los demás agentes dispongan de un referente que organice, describa y presente los distintos niveles y áreas de competencia que existen en el mercado de trabajo. Se trata de levantar y obtener información sobre las competencias que componen las ocupaciones, ello conlleva la identificación de las competencias que son aplicadas a diferentes ámbitos ocupacionales, lo que las hace altamente transferibles.

El marco nacional se convierte en una referencia valiosa para los empleadores, quienes participan en su elaboración y, además, encuentran allí las descripciones

ocupacionales para orientar sus procesos de selección y capacitación. También los trabajadores encuentran en el marco nacional de ocupaciones información útil para orientar sus preferencias a la hora de elegir su carrera laboral. Finalmente los organismos de formación toman el marco como base para desarrollar y actualizar sus programas formativos.

Este tipo de instrumentos para la gestión de competencias en los mercados de trabajo, rápidamente cambiantes, implican una mayor transparencia y efectividad en las transacciones de empleo y capacitación.

### 6.2.3. Un mayor acercamiento escuela-empresa para mejorar la calidad y pertinencia de la formación<sup>93</sup>

Cada vez es más claro que, ante la rápidamente cambiante realidad del trabajo, los organismos de formación requieren acercarse más a las empresas para detectar y responder a sus nuevas demandas ocupacionales. Del mismo modo, las empresas deben participar más activamente en la formación: no deben sólo fungir como lugares de trabajo en los que se adquieren y demuestran las competencias, sino también como facilitadoras de información sobre la conformación de los empleos.

Las modalidades de acercamiento son varias: desde la tradicional apertura de la empresa como sitio de práctica y desarrollo de competencias en ejercicio de una función conformadora hasta la participación de representantes empresariales en la elaboración de los perfiles de competencia y el análisis de los currículos de formación.

En un contexto de rápidos cambios, la formación está acercándose continuamente a la empresa y crecientemente se evidencian experiencias de desarrollo conjunto de programas relativos a la identificación de competencias. Donde queda bastante

---

<sup>93</sup> Para mayor información sobre esta cuestión véase el apartado 2.3 de esta tesis.

terreno por recorrer es en la concreción de actividades en las cuales la empresa participe, de un modo integrado, en el diseño de un programa formativo, más allá del tradicional papel de receptor pasivo de alumnos en pasantía.

Una mayor descentralización y autonomía en las escuelas facilitará que éstas estrechen sus contactos con las empresas de su área de influencia para lograr acuerdos en los que nuevas formas de acercamiento permitan mejorar la pertinencia de la formación y con ello las competencias de los trabajadores.

En este sentido, se avanza progresivamente al desdibujamiento de la separación secular entre tiempo de aprender y tiempo de trabajar y entre lo que tradicionalmente se ha denominado “educación” y “capacitación”.

6.2.4. Las fronteras entre educación académica y formación profesional se reducen gradualmente reforzando el concepto de formación a lo largo de la vida

Todavía los mejores indicadores para la ubicación en el mercado de trabajo, o por lo menos los más utilizados, son los títulos obtenidos en organismos educativos. Pero estos títulos siguen planteando una separación —a veces tajante— entre la formación académica y la formación profesional. En muchos casos los conocimientos y competencias adquiridos durante periodos de formación profesional no tienen opciones de reconocimiento en las credenciales educativas.

El tiempo de formación y, más aún, las competencias adquiridas fuera de contextos educativos formales, deberían tener posibilidades de reconocimiento y acreditación para la continuación de estudios de nivel formal.

Un esquema de formación a lo largo de la vida implica entonces la construcción de “pasarelas” desde la formación profesional hacia la educación media técnica y de carácter superior que permita hacer realidad dicho concepto, no solamente desde el punto de vista de aprender durante toda la vida, sino también desde la



perspectiva de que este aprendizaje permita ascender y construir una carrera laboral y formativa paralelas.

6.2.5. Los impactos en la gestión requieren aspectos inherentes a la formación basada en competencias: revisar aspectos de diseño organizacional, manejo de recursos, gestión del personal y administración educativa.

La adopción del enfoque de competencias implica para las instituciones un desafío de gestión en el que se involucran aspectos relacionados con los recursos de toda índole, como también la definición de patrones de organización flexibles y descentralizados.

Tomar la decisión de trabajar por competencias requiere de todo el apoyo, desde la alta dirección, y de un claro plan de capacitación de todos los colaboradores en temas que van desde la conceptualización misma hasta las diferentes técnicas y herramientas para trabajar por competencia.

El involucramiento de las empresas es fundamental, no sólo para la identificación de las competencias, sino también por su papel activo durante la evaluación y certificación de competencias y como lugar de aprendizaje.

Una institución de formación que adopte el modelo de competencia requiere prepararse para mantener diseños formativos modularizados y esquemas de formación flexibles en los que el participante tenga más autonomía para decidir en función de su carrera ocupacional, de sus tiempos y disponibilidades, compatibilizadas muchas veces con el trabajo.

6.2.6. La formación basada en competencias, no es un problema solamente de contenidos, es toda una concepción nueva para la capacitación laboral.

Lo anterior, porque incluye la necesidad de replantear el proceso educativo en aspectos como:

- a) El desarrollo en el participante de la responsabilidad de llevar adelante su proceso formativo: seleccionar las opciones de carrera, plantearse los objetivos a los que orienta su desarrollo y procurar los medios para hacerlo. El alumno se considera ahora un protagonista activo y no un recipiente pasivo de formación.
- b) La flexibilización contextual entendida como la necesidad de variar en los lugares y medios en los que y con los cuales se aprende. Así como se genera la responsabilidad en el participante, se debe ampliar la disponibilidad de medios para el aprendizaje. El uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la formación es un tema que creciente y rápidamente debe ingresar en las agendas de inversión de los organismos de formación.
- c) La flexibilización horaria es otra consecuencia obligada de un enfoque de competencias. Las posibilidades de acceso, de salida y reingreso a los programas formativos deben corresponder a las necesidades de los trabajadores, inmersos en un mercado cambiante y cada vez menos tradicionalmente estructurado. El participante debe poder seleccionar entre diferentes posibilidades, debe tener opciones abiertas para facilitar su acceso conforme a sus tiempos de trabajo.
- d) La flexibilidad en la gestión educativa, entendida como tal, la agrupación de procesos de ingreso, registro de participantes, evaluación y certificación. Conceptos como la formación modular y el avance individual, que son parte de un enfoque de formación por competencias, exigen a los sistemas administrativos de las organizaciones una gran versatilidad para aceptar que cada alumno avanza a su ritmo, que ingresa y se retira de acuerdo con sus necesidades, que tiene un bagaje de conocimientos previos reconocibles, evaluables y certificables. Las organizaciones formadoras están desafiadas para crear mecanismos administrativos que den cuenta y faciliten la innovación educativa.

- e) Cambio en el papel de los docentes y/o instructores. La formación basada en competencia implica un cambio en el papel que juegan los docentes, los cuales deben facilitar un aprendizaje que permita a cada individuo cubrir los requerimientos de la norma, evaluar con base en evidencias las competencias desarrolladas, orientar al participante en lo que requiere para llegar a ser competente y evitar llevar a cabo sucesivos procesos de simple “descalificación”.

#### 6.2.7. Un concepto de trabajo que incorpore el derecho a la formación hace parte de la nueva concepción de trabajo decente

La participación creciente de diferentes actores en el problema de la formación y en su actualización hacia enfoques más transferibles y de más alcance a lo largo de la vida evita que se soslaye la necesidad creciente de una formación “sostenible”, caracterizada por facilitar no sólo la inserción en el ámbito del trabajo, sino también en la vida ciudadana.

La OIT acuñó hace algunos años el concepto de trabajo decente, que se concibe entonces ya no sólo con las características de acceso a las garantías y derechos tradicionales; es necesario ahora incluir, como parte de un verdadero concepto de trabajo digno, el acceso a la formación, desarrollo y reconocimiento de las competencias adquiridas durante los procesos de educación y trabajo.

Allí radica una buena parte del porqué, cada vez más, convergen los mundos de la educación y el trabajo, de la escuela y de la empresa, en la generación de sistemas nacionales de formación que, con visiones de corte global, apoyen el desarrollo de carrera y el incremento en las posibilidades de acceso, desarrollo y reconocimiento permanentes.

#### 6.2.8. La organización que incorpore el modelo de competencia necesita convertirse también en una organización competente

Los rasgos de una organización competente hacen que se abandonen los antiguos modelos de gestión y se recurra a nuevas prácticas, signadas por asumir que el cambio es una constante y que, por ende, generan permanentemente planes de adaptación a las nuevas realidades.

El principal factor para la competitividad de las organizaciones es su gente y cada vez más las organizaciones se definen como verdaderos equipos competentes. Es claro que, con modelos de gestión tradicionales altamente jerarquizados, con poca autonomía y bajos desafíos, el modelo de competencias no pasará de ser una máxima gerencial y no una realidad implementada.

RASGOS DE UNA ORGANIZACIÓN	
TRADICIONAL	COMPETENTE
Jerárquica	El trabajo nace con los trabajadores
Entendimiento limitado	Participación
Ambiente estable	Ambiente cambiante
Habilidades manuales	Competencias laborales
Rutina, repetición	Imprevistos, desrutinizada
Trabajo supervisado	Trabajo auto-evaluado
Pensamiento separado de la acción	Solución de problemas
Individuos adaptados a máquinas	Adaptación a requerimientos
Perfiles homogéneos	Habilidades heterogéneas
Capacitación más experiencia	Formación continua
Clasificaciones rígidas	Clasificaciones amplias y flexibles
Baja auto-satisfacción	Inversión en el personal

Tabla 1. Organización tradicional versus competente

6.2.9. La generación de competencias ocurre en diferentes ámbitos; además de la formación en un ambiente escolarizado, la competencia se genera en ambientes reales de trabajo.

No se desarrollan convenientemente procesos formativos que recurran solamente a ambientes escolarizados (aulas y talleres); la competencia se genera y verifica en el trabajo. La adquisición y certificación de competencias convoca la necesidad de nuevos arreglos para facilitar una relación más expedita entre escuela y empresa. El tradicional esquema formativo basado en la impartición de contenidos se moverá hacia la generación y certificación de competencias evaluadas y certificadas en el trabajo.

La escuela tiene un papel fundamental en la formación de competencias básicas y genéricas, pero no puede reemplazar la verificación de la competencia en un contexto laboral.

#### 6.2.10. Las instituciones de formación competentes adoptan modelos organizacionales flexibles

Se ha corroborado, en el desarrollo de los procesos de modernización de las instituciones que adoptan el modelo de competencia, aquella vieja sentencia según la cual la estructura sigue a la estrategia. En estos casos, se han debido generar modelos de organización más planos en los que el docente tiene un papel más activo y en el cual la supervisión juega un papel formativo y de apoyo.

Modelos descentralizados de instituciones en los que, a partir de una serie de directrices nacionales, se da pie para que las escuelas o centros desarrollen sus propios currículos, adaptados a las necesidades locales, son parte del nuevo significado de temas como descentralización y autonomía.

#### 6.2.11. La gestión financiera de las organizaciones educativas competentes debe reflejar y facilitar su competitividad y eficiencia

Las modalidades de financiamiento se han diversificado desde modelos basados en fuentes únicas hasta aquellos que combinan fuentes externas con recursos de crédito de organismos internacionales. Incluso algunas instituciones “venden” servicios en cuya generación participan los alumnos. Ello facilita que la organización mejore sus relaciones con sus clientes “empresas”, quienes acuden para obtener servicios, como en el caso de aquellos centros educativos que suministran servicios asociados a la formación y el desarrollo tecnológico, tales como: pruebas y ensayos de laboratorio, documentación y asistencia técnica. Estas actividades, además de tender un puente escuela-empresa, traducen la eficiencia en términos de ingresos por productos que los empresarios perciben como útiles y en cuyo suministro los alumnos encuentran casos reales de aplicación de conocimientos en contextos de trabajo: una verdadera e inigualable fuente de competencias.

La lógica del financiamiento está acercándose a favorecer ingresos atados a indicadores de eficiencia. Temas como el costeo de las actividades formativas o el abordaje de las mismas bajo la lógica de la administración de proyectos, facilitan que no se diseñen y ejecuten acciones con el signo de la perpetuidad y sí con la facilidad de estar asociadas a un entorno laboral altamente cambiante.

También el acceso de las diferentes unidades ejecutoras, a las posibilidades de planificar, gestionar y evaluar su financiamiento, es parte fundamental de los nuevos modelos de gestión. La descentralización de las atribuciones torna a los ejecutores más conscientes de su papel y de la necesidad de mantener niveles de eficiencia competitivos.

### 6.3. Beneficios de los modelos basados en competencias<sup>94</sup>

La implementación de modelos de normalización y certificación de competencias laborales es un reto que requiere del esfuerzo conjunto de los diversos actores involucrados; sin embargo, representa diversas ventajas y beneficios para todos ellos, de tal suerte que no es exagerado decir que estos modelos permiten establecer esquemas donde todos ganan. Estas ventajas y beneficios se pueden agrupar según el punto de vista de cada participante del sistema.

#### 6.3.1. Para los trabajadores y las personas en general

Las ventajas derivadas de la transparencia del mercado son totalmente aprovechables por los trabajadores formados y certificados por competencias. Se espera que un proceso formativo desarrolle competencias de base amplia, comúnmente llamadas competencias genéricas. Así, se ha venido comprobando que, en el ejercicio de diferentes actividades laborales, se ponen en juego competencias comunes que no son exclusivas de un puesto de trabajo y si pueden apropiarse para el ejercicio de diferentes empleos.

La formación con esta orientación, hará que las habilidades del trabajador se puedan aprovechar en una mayor gama de opciones de empleo. En este sentido la formación y certificación de competencias apoyan la “empleabilidad”.

La certificación de competencias laborales entraña una ventaja para el trabajador al reconocerle competencias adquiridas aún durante su experiencia y no limitar la descripción de sus capacidades laborales a lo que haya sido su vida académica. Los modelos más desarrollados del enfoque de competencias apuntan a darle a la

---

<sup>94</sup> Para un conocimiento mayor de los beneficios observados en la experiencia mexicana, ver CONOCER, *Estudio de evaluación del inicio de operación del Sistema de Certificación de Competencia Laboral*.

certificación el mismo valor de los títulos educativos, lo que destruye el concepto de educación de primera y educación de segunda categoría.

Por otro lado, en lo organizacional, un trabajador que sepa lo que se espera de él es más eficiente y motivado que aquel a quien se le asigna un puesto y no se le ubica en el gran marco y en las funciones de la organización. Los planes de capacitación en los que participará estarán mucho más dirigidos al mejoramiento de su desempeño y las evaluaciones que se hagan, tendrán más sentido en cuanto a su aporte a los objetivos de la organización.

Los mecanismos de incentivo se pueden ligar mucho más fácilmente al logro de niveles de competencia y serán claros para el trabajador y la empresa. Las posibilidades de movilidad laboral pueden ser juzgadas con más ponderación cuando se conocen las competencias requeridas en otras áreas de la empresa. Algunas de las competencias del área de desempeño actual son, incluso, totalmente transferibles a nuevos empleos si éstas se reconocen y certifican. Este mismo proceso de certificación de competencias acelera las decisiones de promoción y motiva a quienes así lo desean a realizar acciones de capacitación que les permitan ser elegibles para esas nuevas posiciones.

En resumen, para los trabajadores y las personas, la certificación:

- a) Puede constituir, simultáneamente, tanto una garantía de calidad de la formación recibida como un reconocimiento y/o una valoración de la inversión en dicha formación.
- b) Permite adquirir y portar capital intelectual.
- c) Otorga la posibilidad de transferir competencias hacia otros campos de actividad laboral.
- d) Aumenta las posibilidades de incorporación a una actividad productiva.
- e) Aumenta la seguridad en el empleo y el nivel de ingresos.
- f) Permite el reconocimiento de las competencias adquiridas en la práctica.



- g) Ofrece la posibilidad de combinar la formación y el trabajo a lo largo de la vida.

### 6.3.2. Para las empresas y los empresarios

Las empresas han empezado a reconocer que su principal fuente de diferenciación y competitividad es su gente. Se recogen cada día más experiencias de organizaciones empresariales que orientan sus esfuerzos competitivos a fortalecer su activo humano. Generar ambientes propicios a la innovación y al aprendizaje continuo es una estrategia que se soporta en claros procesos de capacitación para el desarrollo de competencias laborales.

El enfoque de competencias aclara notablemente el panorama para la selección de personal, el cual puede apoyarse, ya no sobre diplomas, sino sobre capacidades demostradas. Las nuevas líneas en materia de vinculación de personal efectivo se escriben sobre el cumplimiento de perfiles basados en competencia. La simplificación en las atiborradas y muchas veces inoperantes descripciones de puestos se facilita enormemente con conceptos como el de los niveles de desempeño y las áreas de competencia, antes que por la tradicional y desgastada forma de bautizar puestos y crear diferenciaciones innecesarias entre colaboradores que interactúan a niveles similares y con altos grados de interdependencia.

La formación de los trabajadores tiene una más fácil identificación y provisión mediante mecanismos de evaluación de las competencias disponibles que faciliten la identificación de aquellas competencias a desarrollar y por tanto de las acciones de formación requeridas. Muchos programas de capacitación empresarial caen en la fácil e ineficaz fórmula del “recetario” que, por repetitivo, sólo logra dar cuenta de recursos en tiempo y dinero pero no significa mayor avance a los ojos de los trabajadores.

Finalmente, aunque aún no existen evidencias abundantes, algunas empresas en los países con sistemas de competencia laboral (como Inglaterra), han logrado conectar sus políticas de remuneración e incentivo con modelos de gestión de recursos humanos basados en competencia laboral.

De esta manera, a los empresarios la certificación les permite:

- a) Comunicarse eficazmente con los trabajadores.
- b) Contar con trabajadores calificados y con información precisa sobre sus competencias.
- c) Aprovechar mejor sus recursos humanos.
- d) Facilitar sus procesos de contratación, capacitación y desarrollo de personal.
- e) Mejorar su productividad y competitividad.
- f) Modernizar sus sistemas de gestión del trabajo.

### 6.3.3. Para el sector educativo

Uno de los principales problemas que se encuentran hoy en día en el sector educativo, con relación a la formación de los jóvenes y adultos para el mercado de trabajo, es lo que se ha dado en llamar la “pertinencia”, es decir, la correspondencia entre los contenidos educativos y lo que se exige en el mundo de trabajo en materia de conocimientos y habilidades. Con el modelo de Educación Basada en Competencias, se puede encontrar una solución a dicho problema, ya que las normas de competencia son un referente más claro de lo que está requiriéndose en el mundo del trabajo y con dicho referente es posible diseñar una curricula más adecuada.

El lograr una mayor pertinencia de los servicios es otro de los posibles beneficios de la implantación de un sistema como del que aquí tratamos. En este caso, ya no sólo hablamos de la congruencia entre curricula y exigencias del mundo del trabajo, sino también de las modalidades educativas: el modelo de Educación

Basada en Competencias facilita esquemas y mecanismos más abiertos y flexibles de educación que pueden combinar diversas modalidades para lograr el aprendizaje. Así, se puede utilizar formación abierta, a distancia o en línea, con mucha mayor facilidad que en esquemas pensados de manera escolarizada y bajo la lógica académica. Adicionalmente, se puede proporcionar a los diferentes usuarios (capacitandos y empresas) información del tipo de competencias que se logran al concluir los cursos, con lo que se facilita la utilización de la infraestructura.

Mediante congruencia en los contenidos y pertinencia en los servicios es claro que se mejorará la calidad de la educación. Para lograrlo, es indispensable que, adicionalmente, se establezcan políticas explícitas de calidad y, si es posible, un sistema de certificación de tercera parte que indague sobre el nivel de aceptación y calidad de los servicios de educación que se prestan, tanto por particulares como por el Estado.

El efecto combinado de estos tres aspectos es que se genera un lenguaje común que facilita la comunicación entre el sector educativo y el productivo y un uso más frecuente de los servicios por parte de empresarios y trabajadores, lo que puede permitir que los educadores reciban una retroalimentación más constante, con lo que se lograría la tan ansiada vinculación.

Con la información de las normas, los certificados y una mayor vinculación entre los sectores, estarán sentadas las bases para la transformación de la oferta de servicios educativos y se posibilitarán modalidades más acordes con los tiempos actuales y las necesidades de los usuarios.

Una de las debilidades más fuertes de los sistemas de educación técnica y profesional actuales es que, la mayoría de las veces, los instructores y docentes no tienen experiencia práctica en el ámbito del trabajo. Es posible que dominen la técnica y la teoría de lo que enseñan, pero no es lo mismo que esto se dé en un ambiente de aprendizaje que en un ambiente de trabajo. El modelo de Educación Basada en Competencias, al intentar facilitar el aprendizaje desde el contexto y

características del trabajo y al mejorar la vinculación con el aparato productivo, facilitará que los instructores estén mejor preparados y logren experimentar, no sólo el aprendizaje en aula o laboratorio, sino en la forma más cercana a las condiciones reales de aplicación de los conocimientos.

Uno de los problemas que tienen los sistemas tradicionales de educación técnica es el bajo nivel de aprovechamiento de la infraestructura, debido a una baja matrícula —provocada por la desvalorización de la educación técnica frente a la educación general y universitaria— y debido a que las empresas no utilizan los servicios que dicha educación les puede prestar. El modelo de Educación Basada en Competencias, al lograr una mayor pertinencia, congruencia y vinculación, podrá tener como efecto, que más empresas utilicen los servicios y, al demostrar un mayor nivel de colocación de los egresados en el mercado de trabajo, puede contribuir a que más jóvenes estén interesados en matricularse en el sistema de educación técnica.

En resumen, para el sector educativo, el sistema educativo basado en competencias permite:

- a) Asegurar la congruencia entre los planes de estudio y los requerimientos del sector productivo.
- b) Brindar información que asegura la pertinencia de sus servicios.
- c) Ofrecer a las empresas servicios educativos de calidad para atender sus requerimientos de productividad y competitividad.
- d) Fortalecer su vinculación con el sector productivo.
- e) Modificar paulatinamente su oferta de programas y cursos hacia esquemas modulares y flexibles basados en normas de competencia.
- f) Apoyar la formación de instructores.
- g) Un mejor aprovechamiento de la infraestructura y equipo disponibles.

#### 6.3.4. Para la política laboral

Otro ámbito de impacto muy importante del modelo de competencias tiene que ver con la política laboral, es decir, con las acciones que el Estado impulsa para regular las relaciones laborales, fomentar la armonización de intereses entre los sectores de la producción y desarrollar y modernizar el mercado de trabajo.

Uno de los mercados con mayor asimetría y carencia de información es el mercado de trabajo, lo cual tiene implicaciones muy serias, como lo que se denomina el desempleo friccional, es decir, la búsqueda infructuosa de trabajadores por parte de las empresas y la simultánea búsqueda de empleo, igualmente inútil, por parte de los trabajadores. El sistema de información que se genera con el modelo será un gran aliado para lograr disminuir esta asimetría e impactar en el fenómeno del desempleo friccional.

Como resultado de la adopción del modelo de competencias, se pueden obtener mejores sistemas de administración de personal, basados en aspectos más objetivos; ello conduce a una mejor gestión del trabajo y, en consecuencia, a un mejoramiento de las relaciones laborales y a una disminución del grado de conflicto<sup>95</sup>.

La capacitación es un aspecto en el que convergen los intereses de empleadores y trabajadores, ya que ambos ganan a través de su promoción, por lo que si al interior de las empresas y con el apoyo de políticas públicas en materia laboral, se fomenta el diálogo y los acuerdos en aspectos de capacitación, se fortalecen las relaciones laborales y se ayuda a resolver conflictos en otros ámbitos.

Ya hemos comentado que los certificados y las normas constituyen un medio para ordenar de mejor manera la información sobre oferta y demanda en el mercado de trabajo, de tal manera que el sistema ofrecerá mayor calidad en la información y, por ende, facilitará la toma de decisiones de los actores en el mercado de trabajo.

---

<sup>95</sup> La evidencia de estos impactos se encontró en la documentación de los estudios de caso de los proyectos piloto financiados por el BID en sectores diversos, como el turismo, industria del vidrio, y otros.  
<http://www.fomin.org/eses/Home/Projects/ProjectDatabase/ProjectProfile/tabid/85/prj/TC9509376/language/es-es/Default.aspx#>

El beneficio de lograr una más fácil incorporación de las personas al mercado de trabajo se extiende también al ámbito de la política laboral, ya que, al orientar los esquemas de apoyo a desempleados —orientación ocupacional, apoyos a la recalificación y capacitación y servicios de intermediación en el mercado de trabajo— a través del modelo de competencia laboral, éstos serán más eficientes.

En este aspecto, otro punto central es la posibilidad de disminuir algunos efectos discriminatorios que hay en el mercado de trabajo, al poner en igualdad de circunstancias a los trabajadores que demuestren ser competentes conforme a una norma nacional, lo cual se traduce en beneficios para personas que en la actualidad tienen ciertas desventajas, como son los jóvenes, las mujeres y las personas con capacidades diferentes (discapacitados). Así el modelo contribuye a una mayor igualdad de oportunidades y, por ende, a un mejor diseño e implantación de las políticas públicas tanto laborales como sociales, lo que conllevaría, además, a que la utilización de los recursos públicos sea más eficiente y se canalice a acciones con mayores beneficios.

En resumen, para las políticas laborales, el modelo permite:

- a) Mayor transparencia en el mercado de trabajo.
- b) Coadyuvar al mejoramiento a la gestión de recursos humanos: escalafón, compensaciones e incentivos.
- c) Fortalecimiento de las relaciones laborales y mejoramiento del clima laboral.
- d) Mayor calidad en la información ocupacional.
- e) Mejor atención a desempleados y grupos en desventaja y mejor utilización de los recursos públicos.

## CAPÍTULO 7

### ASPECTOS CLAVE EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO DE COMPETENCIA LABORAL

Con base en los planteamientos descritos en los capítulos precedentes, lo que se espera del modelo de competencia laboral es que: apoye los propósitos y estrategias económicas y de desarrollo social de los países latinoamericanos, al tiempo que se orienta a fortalecer las plantas productivas, a aumentar la competitividad de éstas y a crear nuevas oportunidades de empleo que mejoren los niveles de ingreso y la calidad de vida de la población, con la finalidad de contribuir a sentar las bases de un desarrollo más justo y socialmente más equitativo en estos países.

Es un lugar común reconocer los impactos que tienen los procesos de globalización y cambio tecnológico. Estos impactos se dan, no sólo en las relaciones productivas, comerciales y financieras entre países y regiones —que se recomponen continuamente para alcanzar nuevos equilibrios, que por sí mismos son inestables e inciertos—, sino también en la gestación y desarrollo de nuevas formas de organización de la producción y del trabajo que, al nivel de sectores y empresas, se traducen en mayor movilidad laboral y en perfiles ocupacionales que demandan niveles crecientes de calificación de la fuerza laboral en la región latinoamericana.

Los cambios tecnológicos y productivos han traído implicaciones para los mercados internos y externos de trabajo. Al interior de las empresas, se siguen modificando las estructuras administrativas: menos jerarquías y más trabajo en equipo, menor especialización y mayor polivalencia de trabajadores, mayor énfasis en las ventajas competitivas basadas en los intangibles, principalmente, el capital humano, y menor en las que provienen de los tangibles. También han cambiado los contenidos del trabajo, los perfiles ocupacionales y, en menor medida y con dificultades, los sistemas de remuneración.

En el mercado externo, han surgido nuevas formas de contratación que han flexibilizado periodos y horarios de trabajo, se ha incrementado el empleo en el sector informal y se ha acelerado la movilidad laboral. La constante de estos cambios es que todos requieren una mayor educación de la población y mayor competencia para el trabajo:

Las nuevas tecnologías han tenido efectos muy significativos en los más diversos ámbitos de la vida. En el campo productivo, destaca la velocidad con la que surgen y desaparecen productos y servicios y con la que se transforman los procesos industriales y la organización para el trabajo. Como consecuencia, continuamente desaparecen puestos de trabajo y surgen otros nuevos, o bien cambian las actividades dentro de una misma ocupación<sup>96</sup>.

Pero no sólo cambian los contenidos del trabajo y los perfiles ocupacionales, sino también los instrumentos de remuneración. Las ocupaciones que permiten, ya no digamos incrementar el poder adquisitivo, sino conservarlo de manera que no se deteriore aún más, son las que están vinculadas con actividades que implican el saber y el saber hacer de las personas, esto es, las que tienen que ver con el talento y los conocimientos. Lamentablemente, las remuneraciones en América Latina son muy bajas en comparación con las de los países desarrollados, con los que invariablemente se tienen los mayores intercambios productivos y comerciales.

El enfoque de competencias laborales constituye un medio fundamental para que trabajadores y empleadores analicen, dialoguen y acuerden, en un clima de cooperación y no de enfrentamiento, tanto las estrategias y programas específicos de productividad y calidad como las formas de reconocimiento económico al desempeño laboral eficiente y de calidad que haya sido certificado.

Otra característica es la creciente movilidad laboral. Hasta hace poco tiempo, una persona podía ocupar un empleo casi por toda su vida productiva, si acaso experimentaba dos o tres cambios. Sin embargo, hoy en día una persona llega a

---

<sup>96</sup> SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, SEP; México, 2000; p. 545.



tener entre 8 y 12 movimientos de empleo, y de acuerdo con estudios de la OCDE, esta tendencia se ha incrementado durante los primeros 15 años del siglo XXI.

Existen también tendencias que indican que, dentro de los próximos 15 años, tres cuartas partes de la población ocupada estará en la micro, pequeña y mediana empresa. El empleo público, por su parte, tenderá a bajar.

Entre las posibles características del empleo en los próximos años, estarán las siguientes:

- a) Ritmo creciente de cambio en la estructura de puestos y la exigencia de una mayor calificación en casi cualquier ocupación.
- b) Contracción del empleo en el sector público y crecimiento relativo en el sector privado, particularmente, en las micro, pequeñas y medianas empresas.
- c) Aumento de oportunidades en el empleo no estructurado y de la economía informal.
- d) Pérdida de estabilidad y seguridad en el empleo.
- e) Creciente “informalización” en las relaciones entre empleador y empleado.
- f) Disminución de los trabajos que requieren bajos niveles de educación.
- g) Demanda creciente de conocimientos de informática, idiomas extranjeros y capacidad para el manejo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- h) Aumento en las funciones laborales que exigen altos niveles de conocimiento.

Para responder a estos retos, el modelo de competencia laboral busca establecer las estructuras institucionales y la arquitectura social<sup>97</sup> para constituir y desarrollar los Sistemas de Normalización y Certificación de la Competencia laboral que

---

<sup>97</sup> Entiendo por arquitectura social la creación de espacios de diálogo y concertación que abonen a la legitimidad y aceptación de las competencias y faciliten la participación ordenada de los diversos actores.

permitan contar con normas que describan las mejores prácticas que existan en el mercado para el desempeño de una determinada función productiva; evaluar y certificar las competencias laborales de los individuos, independientemente de la forma y lugar en que hayan sido adquiridas; apoyar la reestructuración de los sistemas de educación y capacitación tecnológica, de manera tal que eleven su calidad y respondan con flexibilidad y pertinencia a las necesidades de calificación de la población, así como a los requerimientos de productividad y calidad del sector productivo.

### *7.1. Condiciones generales de éxito del modelo*

La implantación exitosa del modelo de competencia laboral requiere de tres condiciones esenciales que deben darse de manera interrelacionada y con la misma velocidad, ya que sin una de ellas o el atraso de una de las partes se afecta el resultado del sistema en lo general. Estas condiciones son: *a)* continua y creciente participación empresarial y de trabajadores; *b)* eficaz coordinación interinstitucional entre las secretarías del trabajo y de educación; y *c)* desarrollo de mecanismos que aseguren la equidad y el libre acceso de los distintos sectores sociales a los beneficios del modelo.

#### *7.1.1. Participación continua y corresponsabilidad de empresarios y trabajadores*

El modelo de competencia laboral tiene como uno de sus factores de éxito la continua participación y compromiso de empresarios, trabajadores y de sus organizaciones que, en estrecha colaboración y corresponsabilidad con las autoridades del trabajo y educación, se den a la tarea de diseñar, construir, operar, dar seguimiento y evaluar el proyecto de competencias. Esta participación se da desde el diseño de los objetivos, la visión, los valores y la estructura institucional del proyecto. Para ello, se requiere conocer experiencias que existan

en otros países, recopilar y analizar documentación técnica y metodológica y buscar el apoyo y asistencia técnica de personal experto.

Asimismo, se requiere integrar un grupo de trabajo en el que participen de manera constante los representantes de empresarios, trabajadores y autoridades con capacidad de decisión y que destinen el tiempo necesario para los análisis y, sobre todo, para sensibilizar a otros actores sociales y estimular su incorporación al proyecto.

Como resultado de esta participación, se deben integrar los principios, objetivos, conceptos y estrategias en un solo documento que oriente la elaboración del marco reglamentario, técnico y metodológico de la normalización y la certificación.

También es un aspecto básico que la participación de los sectores se dé en la operación del modelo. Centralmente, la responsabilidad de la instrumentación del proyecto reside en los sectores productivos y el papel de las autoridades debe ser el de apoyar y fungir como instancias facilitadoras del proceso, sin reemplazar el papel protagónico que en el mismo deben tener los empresarios, trabajadores y educadores. En este nivel, la participación se da en la toma de decisiones, la definición de los programas anuales de trabajo y en el apoyo a su operación. Esto se debe traducir en compromisos concretos de participación en los comités de normalización, encargados de elaborar las normas, así como en los procesos de acreditación de instancias de evaluación y certificación. En la etapa inicial de operación, es conveniente que se desarrolle un esquema de costos compartidos entre autoridades, empresarios, trabajadores y sus organizaciones.

Por último, el seguimiento de las acciones y evaluación permanente de los avances e impactos. Al ser los trabajadores, estudiantes, empresas e instituciones educativas los beneficiarios directos del modelo, es indispensable su participación en la identificación de los impactos en las distintas áreas del trabajo, en la productividad y calidad, así como en la selección, contratación y capacitación de recursos humanos. Los trabajadores identificarán en qué medida la capacitación con base en normas, la evaluación y el certificado de competencia laboral les

ayuda en su inserción al empleo, en el caso de los desempleados o recién egresados, o bien, de superación y desarrollo, en el caso de trabajadores en activo.

Las instituciones educativas observarán los cambios en el diseño curricular a partir de las normas, su participación como instancias de evaluación, el desarrollo de metodologías que den énfasis a los resultados del aprendizaje y la formación de personal docente con el enfoque de competencia laboral y, con ello, la mejor vinculación con las necesidades del mundo laboral.

#### 7.1.2. Coordinación interinstitucional de autoridades de trabajo y educación

Dada la naturaleza laboral y educativa del modelo, se requiere que en su construcción y operación se coordinen las autoridades educativas y laborales. Para lograr la cobertura nacional, se requiere también que se promueva la incorporación al proyecto de las autoridades locales. Esto implica establecer, desde un inicio, los lineamientos que orienten el trabajo conjunto, crear los espacios interinstitucionales que permitan la definición de las estrategias a seguir y los requerimientos operativos que garanticen la coordinación tanto en los niveles directivos como de mandos medios y de operación.

El modelo requiere que se articulen las acciones de autoridades, instituciones de formación profesional, universidades, oferentes y asociaciones de capacitación privados, así como con las organizaciones de empresarios y trabajadores.

A fin de que el modelo logre arraigarse en la cultura se necesita, además, de la participación de los actores productivos, del compromiso y trabajo coordinado de las autoridades de trabajo y educación, así como que se promueva la incorporación de las autoridades responsables de los ámbitos agropecuario y económico, financiero y de control administrativo.

Se debe asegurar el trabajo en equipo en todas las etapas del proyecto (desde el diseño, puesta en marcha y evaluación), así como en los distintos niveles de la instrumentación del mismo. Ello requiere de la creación de los espacios apropiados para la coordinación interinstitucional de las dependencias participantes para que operen regularmente, con reglas claras, compromisos compartidos y responsabilidades aceptadas, sin perder de vista que la función de la autoridad es de fomento, promoción y facilitación de los procesos.

Estos espacios de trabajo interinstitucional no sólo deben comprender a los niveles de dirección, sino también a los de operación, de suerte que, una vez fijadas las directrices y estrategias, los encargados de instrumentar las acciones cuenten con los espacios necesarios para su coordinación en la ejecución de las acciones. Debe aclararse que el sentido de estos espacios de coordinación es facilitar el trabajar en equipo, pero también de manera flexible y expedita, no burocráticamente. Se necesita de un esquema institucional que dé respuestas rápidas y le imprima velocidad a la operación.

Como el flujo de la información es constante y decisivo para la buena marcha del proyecto se requiere, además, de la documentación de los avances y experiencias, del diseño y articulación de los sistemas de información que permitan dar agilidad al proceso de comunicación, a la coordinación institucional y al trabajo en equipo.

Junto a la participación y la coordinación entre autoridades, es básico también que su operación sea descentralizada. Se debe impulsar la incorporación de las autoridades y sectores productivos locales, de manera que, a partir de la identificación de sus vocaciones productivas, faciliten la aplicación de las normas nacionales, seleccionen los sectores y áreas en los que se requieran nuevas normas y promuevan la acreditación de centros de evaluación y organismos certificadores de tercera parte que atiendan las necesidades en los ámbitos regional y local.

### 7.1.3. Equidad y libre acceso

Otro factor de éxito del modelo, y no menos importante que los anteriormente descritos, es buscar crear y desarrollar el mercado de la capacitación y certificación de competencia laboral. Como todo producto nuevo, se requiere de la gente que lo conozca y vea sus beneficios. Debido a que en nuestros países no existe de manera extendida la tradición de evaluar y certificar con base en normas de competencia laboral de carácter nacional, se requiere de incentivos para el desarrollo de este mercado.

En la experiencia mexicana, el proyecto contó, en sus inicios, con mecanismos de apoyo económico que buscaban asegurar la incorporación al modelo de competencias laborales de sectores sociales en desventaja económica y educativa, tales como desempleados, jóvenes recién egresados o que abandonaron los estudios, mujeres y trabajadores en activo, principalmente, de empresas micro, pequeñas y medianas.

Los apoyos incluyeron desde la beca de capacitación, equivalente a un salario mínimo, ayuda para gastos de traslado y seguro social, hasta material didáctico e insumos para la evaluación y la expedición del certificado. En el caso de los trabajadores en activo, el apoyo se dirigió a la empresa para la identificación de sus necesidades, el diagnóstico, la evaluación y la certificación de sus trabajadores. En este último caso se compartían los costos asociados a estas acciones: una parte la cubría el programa de apoyo, otra, la empresa y otra, el trabajador.

Con este sistema de incentivos, se buscó llevar los beneficios del modelo a toda la población, con el cuidado de evitar que éstos se concentraran en los sectores más avanzados y modernos de la economía. En este sentido, se llevaron a cabo varios casos piloto de carácter integral, es decir, que operaron desde la elaboración de las normas, la capacitación, la acreditación, la evaluación y la certificación. Para ello, se recibieron apoyos técnicos, metodológicos y financieros, tales fueron los

casos de las trabajadoras domésticas, los artesanos, los trabajadores y pequeños productores (empresas familiares) del campo y de las personas discapacitadas, entre otros.

De esta manera, el proyecto operó tanto en los sectores de punta, vinculados a los mercados de exportación y con tecnologías modernas, como en sectores del campo, la industria y los servicios en desventaja social.

Para lograr esto, es necesario que se sumen al proyecto de competencias laborales otros programas de apoyo a la capacitación, el empleo y la productividad, como los dirigidos a los jóvenes, las micro y pequeñas empresas, y los servicios públicos de empleo.

Por ello, resulta fundamental contar con un sistema de incentivos y apoyos a la capacitación basada en normas, así como a la evaluación y certificación de competencia laboral, de manera que se asegure la equidad y el libre acceso a todos los sectores de la economía y grupos poblacionales.

## *7.2. Factores clave para la normalización*

Dadas las condiciones generales mencionadas, los factores clave para la normalización serían:

- a) La constitución de comités de normalización;
- b) la capacitación de grupos técnicos;
- c) la elaboración y validación de la normas de competencia laboral;
- d) y la difusión y aplicación de normas con fines de evaluación, capacitación y certificación.

Una vez realizadas la sensibilización sobre la importancia, ventajas y beneficios de la competencia laboral, se promueve la organización y constitución de comités de

normalización, por sector productivo, industria o área de competencia<sup>98</sup>. Estos comités son la base de todo el modelo, ya que sus funciones principales son definir qué funciones productivas serán normalizadas y la elaboración de normas.

Los comités deben contar con la representatividad suficiente del área o función que se busca normalizar. Estarán representados los empresarios y sus organismos cúpula, los trabajadores y sus organizaciones sindicales, las instituciones educativas relacionadas con el sector y las autoridades que correspondan a la función a normalizar. Es condición indispensable la representatividad sectorial para poder cumplir con los objetivos de creación de los comités.

En el caso del modelo original en México, los comités se integraban por una junta directiva y varios grupos técnicos. El equipo directivo se encargaba de organizar, planear, dar seguimiento y evaluar los trabajos del comité. Por su parte, los grupos técnicos se integraban por empresarios, trabajadores y educadores, expertos en la función a normalizar y eran éstos los que elaborarían los proyectos de las normas, que serían presentadas para autorización, sanción de las autoridades educativas y laborales y difusión a nivel nacional.

Los comités elaboraban su programa de trabajo y los requerimientos de apoyo económico y logístico para cumplir con su tarea. Sesionaban en las sedes que ofrecían los organismos que los integran, sean de empresarios o de organizaciones sindicales. Cada comité contaba con la figura del secretario técnico, cuyos honorarios eran cubiertos por el proyecto de competencia laboral, y su función era promover la formación de comités, desarrollar un diagnóstico general de la actividad económica de que trate el comité, convocar a las reuniones, apoyar al presidente del comité, capacitar a los miembros de los grupos técnicos y encargarse de que los objetivos del comité fueran cumplidos.

---

<sup>98</sup> Como ejemplo de estos comités tendríamos, de sector: agropecuario, de industria, turismo; por área de competencia: liderazgo.

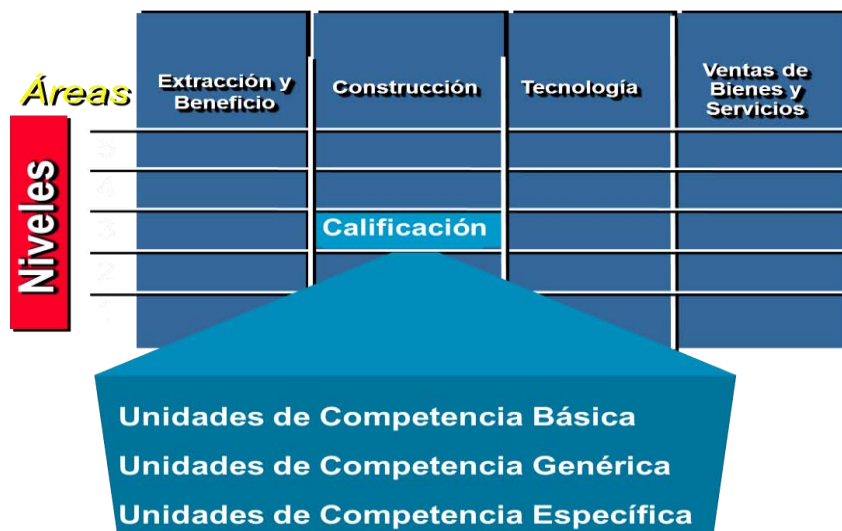


Entre las funciones de estos grupos, se encontraba la elaboración del mapa funcional, la identificación de normas internacionales susceptibles de utilizar y la integración de las normas.

Las normas aprobadas se organizaban por áreas de actividad económica y niveles de complejidad, de manera que se presentaran en una matriz de calificaciones en la que puedan identificarse las distintas rutas para el aprendizaje de los individuos y la cual ya se describió en capítulos previos.

La matriz 1 (abajo) establece, por el lado de las columnas, las funciones productivas o sectores económicos en los que se ubica la norma y, en los renglones, se establecen los niveles de competencia, entendidos, como ya se ha explicado, por la variedad, complejidad de las actividades que implica y la norma y nivel de autonomía con el que se ejecuta una función.

Las celdas de la matriz representan las calificaciones, es decir un conjunto de competencias básicas, genéricas y específicas que definen el desempeño en una función productiva a un cierto nivel de variedad, complejidad y autonomía.



Matriz 1. Funciones productivas y unidades de competencia.

El segundo factor, muy importante, es la capacitación de los miembros del comité de normalización, tanto de su junta directiva como de los integrantes de los grupos técnicos. Los temas de capacitación eran: análisis funcional, redacción de normas, perfil de calificaciones, inspección, validación y actualización de normas. Para asegurar los resultados de los trabajos de los comités se requiere la participación continua de sus miembros, de manera que se dé fluidez a los trabajos de normalización.

Para la capacitación se necesitaba el apoyo de personal experto y con experiencia, así como de la elaboración de material didáctico relativo a los temas de la formación.

La inspección y validación de las normas son actividades que buscan asegurar la calidad de las normas. Para ello, no sólo se verifica que cumplan con la metodología, sino que se debe buscar que sean probadas por instancias ajenas al comité que las elaboró para determinar su confiabilidad.

Por último, las empresas, organizaciones e instituciones educativas que integran los comités deben asumir expresamente el compromiso de difundir y aplicar las normas en sus respectivos ámbitos de trabajo, por lo que deberán promover la acreditación de centros de evaluación, capacitar a los trabajadores con base en las normas y buscar al organismo certificador que les proporcione el servicio de certificación de competencia laboral.

### *7.3. Factores clave de la certificación*

La experiencia mexicana en la instrumentación del modelo de competencia laboral, indica que los factores clave del proceso de certificación son:

- a) su carácter voluntario;
- b) que sea realizada por instancias de tercera parte;

- c) la formación de personal en las funciones de evaluación, verificación y diseño de instrumentos;
- d) la evaluación de candidatos;
- e) la vinculación entre la evaluación y los procesos de capacitación y formación;
- f) y la expedición del certificado.

El sistema de certificación tenía como propósito establecer mecanismos de evaluación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, independientemente de la forma y lugar en que los hayan adquirido, sea por medios escolarizados o aprendizaje adquirido durante la experiencia laboral.

La certificación de competencia laboral se realiza, en este marco, con base en las normas elaboradas por los comités y debidamente aprobadas por las autoridades del trabajo y de educación. Sin embargo, la certificación es de carácter voluntario, esto significa que será decisión de trabajadores, personas y empresas el certificarse o requerir el certificado en la contratación o promoción de personal. La razón de que sea voluntaria es que en aquellas experiencias internacionales que adoptaron el modelo de competencia laboral y lo hicieron obligatorio, el proceso de certificación rápidamente perdió credibilidad, ya que los actores productivos lo vieron como un requisito más por cumplir, por lo que sus beneficios pasaron a segundo plano. En cambio, en las experiencias que lo hicieron voluntario, el certificado tuvo mayor valoración por el mercado y se destacaron sus ventajas tanto para empleadores, como para trabajadores e instituciones educativas.

La característica principal del sistema de certificación es que es llevada a cabo por instancias de tercera parte, que se denominan organismos certificadores. La tercera parte quiere decir que no es la empresa la que certifica a sus trabajadores, ni la institución educativa la que certifica la competencia laboral de sus estudiantes, sino que son organismos certificadores que no tienen relación jerárquica ni de capacitación con los candidatos a obtener el certificado. Lo que se busca es evitar los conflictos de interés entre quien contrata y quien certifica y

entre quien forma o capacita y quien otorga el certificado de competencia laboral. En esto radica precisamente su credibilidad y aceptación social. Funciona de manera similar al esquema de certificación de sistemas de aseguramiento de la calidad.

Estos organismos certificadores son acreditados por la instancia que se haya establecido en el país para estos fines y sus funciones principales son: acreditar centros de evaluación, certificar la competencia laboral de las personas y asegurar la calidad de la evaluación a través de la función de verificación externa.

Para la operación eficiente del sistema de certificación se requiere de la formación de personal en cuatro funciones clave para el sistema: la evaluación, el diseño de instrumentos, la verificación interna —que se llevan a cabo en el centro de evaluación— y la verificación externa que corresponde al organismo certificador. El personal que se forma en estas funciones debe estar certificado, ya que son la “masa crítica” que se responsabiliza de la adecuada operación de los procesos.

La evaluación es el proceso mediante el cual se recogen evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo, para determinar si es competente o aún no competente para realizar una función laboral. Las evidencias principales que se obtendrán serán las de desempeño y de resultados, aunque no excluyen las de conocimientos, ni los aprendizajes y evaluaciones previos. El evaluador orientará al candidato en la recopilación de evidencias, quien las integrará en su portafolios de evidencias.

En el caso de que el candidato haya resultado competente, su portafolios de evidencias, previa verificación interna, se envía al organismo certificador para que ahí se determine la procedencia de otorgar el certificado. Si el candidato es todavía no competente, se le orienta o canaliza a la capacitación para que cubra lo que le falta del estándar y pueda volver a aspirar al certificado.

En virtud de esto, la formación de evaluadores y la evaluación de candidatos son actividades básicas del proceso de certificación y por lo mismo deben ser llevadas a cabo cuidadosamente y por personal certificado.

Otro de los aspectos importantes para el buen funcionamiento de la certificación es el que se refiere a la necesaria vinculación entre la evaluación y los procesos de formación y capacitación. En la medida en que las instituciones de formación profesional y las empresas se acrediten como centros de evaluación, rediseñen sus programas educativos a partir de las normas y certifiquen a sus profesores e instructores, la evaluación de la competencia laboral se irá incorporando a la evaluación que se practica como parte de los cursos de formación y capacitación. Esto es una condición esencial no sólo para contar con mecanismos que eleven la calidad de la formación que se ofrece por parte de las instituciones educativas y buscar que respondan a las necesidades del sector productivo, sino también para atenuar los costos que en el corto plazo se generan por realizar de manera separada dichos procesos. Por consiguiente, desde el principio se debe contar con la participación y compromiso de las instituciones educativas para resolver este asunto de la mayor importancia técnica y de costos.

Finalmente, está la cuestión de la expedición de los certificados. En primer lugar, se debe contar con un formato único de validez nacional que evite posibles confusiones y distinciones entre los certificados. En segundo lugar, el documento debe tener las mayores medidas de seguridad para evitar falsificaciones o usos inadecuados. En tercer lugar, un proceso de impresión ágil y seguro que permita a los candidatos contar con su certificado de manera oportuna. Y, en cuarto lugar, un sistema de información para el registro de los certificados otorgados, según diferentes criterios edad, sexo, escolaridad, localidad, por norma y área de competencia, por organismo certificador, por centro de evaluación, entre otros indicadores, que faciliten el flujo de información en el mercado de trabajo.

#### 7.4. Retos del modelo de competencia laboral

Si bien son grandes los beneficios que puede generar el modelo de competencia laboral para los trabajadores, estudiantes, desempleados, empresas, instituciones educativas y las políticas públicas de educación y trabajo y, por ende, en la

productividad y competitividad de la economía y el desarrollo social en los países latinoamericanos, también existen enormes retos que, de no superarse, implicarían que el modelo se concibiera como una moda y que aquellos países que invirtieron no sólo recursos económicos, sino, sobre todo, en movilización de los actores sociales para crear un esfuerzo colectivo que redundara en un beneficio social se perdieran o, en el mejor de los casos, que se redujeran al mínimo.

Un riesgo latente es que no se cumplan las condiciones esenciales expuestas anteriormente y que no se logren los resultados del proyecto porque la arquitectura social indispensable no se construyó o no se generaron las condiciones institucionales adecuadas para la instrumentación.

Algunos de los principales retos que debemos considerar son los siguientes:

7.4.1. Generar expectativas de que la certificación “automáticamente” conduciría a mejores empleos y mayores remuneraciones, pone en riesgo a los objetivos y resultados del proyecto

No hay duda de que el certificado permite a las personas demostrar que son competentes en el desempeño de una determinada función productiva y que están calificados conforme a los requerimientos de la norma. También es cierto que el empleador dispone de un instrumento que, al asegurar la competencia de una persona, reduce los costos de selección, contratación y capacitación de nuevos trabajadores. Por tanto, el certificado le da mayor transparencia y mejora el funcionamiento del mercado de trabajo.

Asimismo, al reconocerse mediante el certificado los conocimientos y habilidades adquiridas empíricamente, el trabajador puede contar con un instrumento valioso que le ayude a enfrentar en mejores condiciones la creciente movilidad laboral, así como a contratarse en empleos que correspondan con el nivel de competencia alcanzado y lograr una remuneración acorde a la productividad que puede

generar. Es de observarse también que muchas empresas que adoptan el enfoque de competencia laboral empiezan a introducir sistemas de remuneración basados en la competencia de sus trabajadores.

Una persona desempleada por falta de calificaciones, cuando se capacita y obtiene el certificado, puede incrementar sus posibilidades de contratación de una manera más rápida; a un trabajador en activo le puede facilitar la promoción y ascenso dentro de la empresa, pero esto no implica, de ninguna manera, que el sólo hecho de haber obtenido el certificado de competencia laboral el trabajador logrará “automáticamente” aumentar sus remuneraciones. La creación de empleos y las remuneraciones dependen de otras variables macroeconómicas y no sólo de la capacitación y la certificación. En este sentido, deben quedar muy claros los potenciales beneficios que se pueden alcanzar con el modelo y no crear expectativas que después no se puedan cumplir.

Para que la economía crezca y la gente pueda recibir una mejor retribución se requiere de mayor productividad y, actualmente, su crecimiento depende sustancialmente del talento de las personas aplicado a los procesos productivos.

#### 7.4.2. Aseguramiento de la calidad de las normas

Como se afirmó, la base del modelo es la norma, por lo que se debe asegurar que ésta sea de la mayor calidad, esté sujeta a rigurosos procesos de revisión metodológica de validación y prueba y, sobre todo, que sea elaborada por quienes saben del trabajo, empresarios y trabajadores, de manera que refleje las necesidades de calificación y sea coherentes con la realidad laboral, tecnológica y productiva de cada país. Por consiguiente, uno de los retos principales del modelo es el aseguramiento de la calidad de las normas.

#### 7.4.3. Integrar el sistema normalizado de competencia laboral

En este momento, las normas de carácter internacional son un referente necesario para las normas nacionales y se buscará su alineamiento; sin embargo, no se debe perder de vista que el propósito central de éstas es que describan las mejores prácticas que existen en el mercado de trabajo del país para el desempeño de una función productiva.

De igual manera, deberán considerarse, en su caso, las normas de empresa o de asociación de empresas, a fin de establecer los mecanismos de complementación con las normas nacionales al tiempo que se mantienen la metodología y su alcance nacional. En ese sentido, el reto está en lograr esta articulación mediante el diseño y desarrollo de un sistema de normalización de competencia laboral reconocido por el mercado y socialmente aceptado.

#### 7.4.4. Transformar la oferta de formación y capacitación

Sin lugar a dudas, uno de los mayores retos del modelo es transformar la oferta de formación y capacitación para que responda con mayor calidad, flexibilidad y pertinencia a las necesidades. Se trata de un esfuerzo que de ninguna manera debe ser aislado, sino que debe ser integral y sistemático: las instituciones de formación profesional deben adaptarse completamente al modelo. La formación y capacitación basada en normas y la certificación de la competencia laboral debe constituirse en prioridad de las autoridades educativas y buscar que llegue a todos los niveles educativos. Este esfuerzo implica la formación de profesores, el desarrollo de materiales didácticos, el fortalecimiento, el equipamiento de escuelas y laboratorios, la revisión de procesos y procedimientos de la administración escolar y, en fin, debe buscar una mayor eficiencia en el uso de los equipos y espacios educativos.

#### 7.4.5. Certificar las competencias básicas para el trabajo



Estar al día en el empleo implica un verdadero aprendizaje continuo. Para ello, se requiere que los trabajadores no sólo posean habilidades específicas para el trabajo, sino también que se fortalezcan sus competencias básicas y genéricas que les permitan adaptarse a los cambios en el entorno tecnológico y productivo y desarrollar habilidades de comunicación, razonamiento matemático, de trabajo en equipo e interacción con otras personas y la capacidad de aprender a aprender. Así, se plantea el reto de evaluar y certificar este tipo de competencias.

#### 7.4.6. Desarrollar y operar un sistema de equivalencias entre la certificación laboral y la certificación académica

Ello requiere del establecimiento de procedimientos para el reconocimiento académico de la competencia laboral certificada. De esta manera, el certificado será reconocido por el mercado, la sociedad y, con los mecanismos de acreditación que se definan, podrá también ser reconocido por la educación formal. Lo que se buscaría con el mecanismo de equivalencias es hacer complementarios los certificados, de manera que se reconozcan las diferentes formas por las que el individuo adquiere aprendizajes, revaloriza la función formativa de la empresa y crea las condiciones que permitan hacer realidad el aprendizaje durante toda la vida.

#### 7.4.7. Certificación nacional y/o certificación regional

De acuerdo con el nivel de desarrollo alcanzado por las experiencias generadas en los países de América Latina sobre competencia laboral, consideramos que aún no están dadas las circunstancias para pensar en implantar un modelo de certificación de competencia laboral continental. Para la discusión profunda de este asunto, se requiere que los modelos nacionales, con sus variantes y distintos niveles de desarrollo, se consoliden, de manera que permitan identificar y

sistematizar sus fortalezas, pero también sus debilidades. Es decir, se requiere de mayores aprendizajes y que éstos sean evaluados en sus implicaciones e impactos.

No obstante la importancia de la recuperación y documentación de aprendizajes, el análisis y discusión rebasan la propia lógica del modelo de competencia laboral en sus aspectos de diseño, aplicación y evaluación. La discusión de una posible certificación continental se relaciona más con las desigualdades económicas, productivas, tecnológicas, sociales y educativas que subsisten en nuestros países. Por lo que un esquema de esta naturaleza resultaría altamente complejo y con grandes riesgos de convertirse en un mecanismo de exclusión social. Frente a ello, lo que se requiere es un sistema de certificación laboral de gran calidad y transparencia que cuente con mecanismos ágiles y eficaces de reconocimiento de un país a otro y aproveche para ello los acuerdos multilaterales y los espacios de diálogo que ya existen en la región.

El modelo de competencia laboral constituye una corriente mundial que obedece en gran medida a la necesidad manifiesta de gobiernos, empresas e individuos por lograr mejores niveles de crecimiento económico y bienestar social, mayor competitividad en las empresas y mayor “empleabilidad” de las personas. Sin embargo, la forma que el modelo asuma en cada país es diferente y depende de los niveles de calificación que tiene la fuerza de trabajo, las características de sus sistemas de educación y capacitación, sus esquemas de incentivos, así como de las necesidades particulares que se identifican en sus propios procesos de desarrollo. Así, la competencia laboral es un enfoque que cada país define para construir su modelo de formación y capacitación, a partir de su realidad económica, productiva y laboral.

## CAPÍTULO 8

### TENDENCIAS Y SOLUCIONES

En este capítulo se integran una serie de reflexiones en torno a lo que podríamos llamar las soluciones que se han buscado para los problemas que se han venido exponiendo a lo largo de este trabajo, es decir, tratar de responder ¿hacia dónde van las políticas de capacitación o cómo se le llama en otras latitudes de formación profesional? Ello en el entendido de que, en apariencia, el concepto de competencias es un denominador común de diversas soluciones y las variantes en su instrumentación e implicaciones son muy diversas.

Estas reflexiones parten del convencimiento de que contar con una clara política en esta materia es esencial tanto para el desarrollo de la economía como para el bienestar de los trabajadores. La aspiración de los gobiernos, a menos a nivel declarativo, ha sido la de contar con una política de estado de largo plazo en esta materia. Por ello es importante reflexionar qué entendemos por el largo plazo y qué por política de Estado para de ahí tratar de, por lo menos, hacer una tipología de las diversas tendencias.

#### *8.1. La utopía*

##### 8.1.1. ¿El largo plazo es cuestión de tiempo?

Una pregunta, aparentemente trivial, que sin embargo tiene implicaciones importantes es: ¿el largo plazo es cuestión de tiempo?

Es claro que ha sido una aspiración de varios gobiernos e instituciones —al menos en América Latina— tener la capacidad de diseñar y sostener una política de largo

plazo en materia de formación profesional<sup>99</sup>. Y se puede afirmar que la aspiración ha quedado en eso, en un deseo, una expectativa.

El problema es que hablar de largo plazo lleva automáticamente a pensar en términos de tiempo y es este concepto el que plantea una paradoja por tener y sostener acciones de larga duración en esta materia. En efecto, los cambios en la tecnología, la organización social de trabajo y la emergencia de modalidades y paradigmas diversos de educación y formación hacen que, en términos de políticas, lo único que puede mantenerse en el largo plazo son ciertos propósitos e intenciones y que las modalidades de operación, los contenidos, los mecanismos de participación cambien de manera constante; de hecho, uno de los aspectos que deberá considerar una política en esta materia es la de impulsar la flexibilidad y la capacidad de adaptación de los modelos y acciones de formación en condiciones cambiantes.

Frente al concepto de política de largo plazo se antepone otro, igualmente ambicioso y quizá utópico: el de una política de Estado.

### 8.1.2. Política de Estado

La política de Estado, más que estar amarrada a un horizonte de tiempo, hace referencia a la legitimidad y aceptación de sus propósitos, a los mecanismos de participación y a la capacidad de adaptación que permite adecuar las estrategias, líneas de acción y mecanismos de implantación. Se trata de llegar a acuerdos básicos y de hacer concurrir la voluntad de los diversos actores políticos y económicos para impulsar y apoyar la elevación de los niveles de formación y la capacitación a lo largo de toda la vida productiva de las personas.

---

<sup>99</sup> Se utilizará el término acuñado por la OIT de “formación profesional” para referirse a ese complejo de acciones que tienen que ver con las diversas formas de capacitar a la fuerza de trabajo de una nación, ya sea mediante educación vocacional, educación técnica, acciones de capacitación y por otros medios.

Las políticas de Estado son aquellas que consideran el concurso de intereses de los diferentes actores y que, en un juego de ganar-ganar para todos los involucrados, permiten sostener acciones, datos, información, instancias de diálogo y concertación, dirigidos al cumplimiento de los propósitos de la política y al beneficio de los actores bajo la premisa de la búsqueda del bien común.

### 8.1.3. Las soluciones tradicionales

En el afán por diseñar una política de largo plazo o, si se quiere, una política de Estado, se pueden observar —si tomamos como referente la experiencia de América Latina— tres soluciones típicas: la jurídica, la institucional, la de políticas públicas.

La primera de ellas es la de la promulgación de una *ley de formación profesional* que institucionaliza propósitos, actores, esquemas, un marco administrativo institucional y, en ocasiones, un marco financiero presupuestal para sostener la política en el largo plazo.

La segunda alternativa, con o sin ley, ha sido por la vía de crear una institución que integre y agrupe (monoplice, hasta cierto punto) las acciones de formación profesional. En este tenor de soluciones está la creación de las *instituciones de formación profesional*, tan en boga en América Latina desde hace ya largo tiempo y muchas de ellas sujetas a fuertes críticas en la actualidad, a pesar de sus esfuerzos por mejorar sus resultados y eficiencia operativa.

Una variante de esta solución institucional es el crear los *consejo nacionales*, de carácter tripartita, para coordinar acciones e impulsar los esquemas de formación profesional.

La tercera y última solución típica es la que he denominado de *políticas públicas*, en la cual, en el marco de la planeación de acciones de gobierno, se define, con un afán inclusivo, una política que aspira a ser legítima por la bondad de sus

propósitos y, por tanto, pretende permanecer en el largo plazo, para lo cual, generalmente, crea incentivos que le permitan sostener esos propósitos.

Dentro de estas tres soluciones, lo que la realidad ha reportado son éxitos relativos, si no es que francos fracasos.

En los países que han adoptado el *modelo de ley*, se cae con frecuencia en rigideces que la misma ley impone y que no permiten que el marco jurídico se adecue a las cambiantes circunstancias de la economía, de tal manera que, al paso del tiempo, la ley queda rebasada, surgen nuevas problemáticas y el solo intento de realizarle modificaciones se vuelve una verdadera lucha política.

Las *soluciones institucionales* han tenido mucho peso; sin embargo, el intentar monopolizar las acciones de formación normalmente se traduce en la generación de distorsiones en el mercado, en incrementar la burocracia y en esquemas que paulatinamente se alejan de las necesidades de las empresas y de los trabajadores.

Finalmente, la solución de *políticas de largo alcance* se ha topado con los cambios de régimen y de gobierno que, generalmente, implican que, cuando llegan nuevos gobernantes al poder, con un afán de cambio y de dar su sello personal a las acciones, intentan “inventar el hilo negro” y eliminan, sin la evaluación necesaria, aspectos que pueden ser rescatables de políticas y programas existentes. También algunos de los incentivos que se han creado han generado efectos perversos.

## 8.2. Los fracasos conocidos

Hay evidencias de que lo que he denominado “soluciones tradicionales”, aplicadas por separado, no siempre han dado resultado o, por lo menos, no han logrado

sostenerse en el tiempo. A continuación se presentan algunos casos, a manera de ejemplo:

### 8.2.1. Los consejos o comités

En México hay dos casos importantes. El primero es el Consejo Consultivo para la Capacitación y el Adiestramiento, que se creó a la luz de la creación del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento en 1978 (aún está en la Ley Federal del Trabajo). En principio, las ideas plasmadas en la Ley crean un andamiaje institucional que parece pertinente. Organizan la capacitación a través de instancias colegiadas de carácter bipartita y tripartita que se constituyeron en una instancia de diálogo que buscaba lograr legitimidad, aceptación y apoyo de los diferentes actores sociales a las acciones de capacitación. En efecto, en primera instancia, estaban las Comisiones Mixtas de Capacitación (bipartitas), cuyo ámbito de influencia es (o era, por lo limitado que parecen estar en la actualidad, pese a la reforma laboral reciente), la empresa e incluso el establecimiento; su labor era conocer acerca del diagnóstico de necesidades de capacitación, organizar los planes y programas e intervenir en la expedición de las constancias de habilidades laborales.

Una segunda instancia eran los Comités Técnicos por Rama de Industria (también bipartitas), cuyo ámbito de actuación era una esfera de la producción, reunían a la Cámara —o Cámaras y asociaciones—, más representativas de cada rama, así como a los sindicatos. Su labor era generar planes, programas y materiales comunes, de alcance a toda su industria, así como producir ahorros y economías de escala.

La tercera instancia era el Consejo Nacional (tripartito), cuya labor era conciliar políticas y planes nacionales.

El diseño parece prometedor al punto que, incluso décadas después, países de América Latina que habían optado por alguna de las otras soluciones han aplicado estructuras similares.

Este diseño supone una orientación a la demanda, privilegia la formación en el trabajo, considera la emisión de constancias de habilidades (es decir, se avanzaba en el tema de la información sobre las capacidades adquiridas) y determina el contar con mecanismos de diálogo para el ajuste de las políticas.

No obstante, hoy en día eso no funciona y, de hecho, los Comités Técnicos y el Consejo Nacional dejaron de operar a mediados de los 80.

Muchas pueden ser las razones de su fracaso, pero vale la pena mencionar que no se contó, en paralelo, con instancias de apoyo técnico adecuadas, ni con una estructura permanente; que los esfuerzos de descentralización y de involucrar a las autoridades y actores locales fueron insuficientes; que el énfasis de la administración pública fue en la parte del proceso y de las formalidades (se limitó a los aspectos de registro y de inspección) y no en los resultados y en la potenciación de las estructuras; no había (ni hay) incentivos. A todo ello hay que sumar las crisis sucesivas por las que pasó el aparato productivo en las décadas de los 80 y 90 con lo cual, si bien a la fecha es el modelo vigente por ley, no se cumple.

Otra debilidad importante fue que el sistema no se vinculaba con la oferta de servicios educativos y de formación, ni públicos ni privados. Se diferenciaba, de una manera muy tajante, la capacitación *en el trabajo*, de la capacitación *para el trabajo* y de la educación formal (técnica y vocacional), con lo cual, en vez de promover la permeabilidad y articulación de las acciones, se fomentó la división en las esferas de responsabilidad —entre el ámbito educativo y el laboral— y no se logró la necesaria visión compartida, cooperación, complementariedad y sinergias que se requieren para la formación continua a lo largo de toda la vida.

El otro ejemplo es el del CONOCER, del cual se ha hecho una amplia exposición en este trabajo. Independientemente de los diversos juicios que se puedan tener



sobre las causas por las cuales se frenó su desarrollo, el hecho es que estaba pensado como una política de Estado (es decir, de largo plazo), con mecanismos ampliamente participativos, vinculado a las políticas y autoridades educativas y laborales y a los diferentes sectores; en un principio, contó con fuerte aceptación por parte de los actores y, sin embargo, no resistió ni el primer cambio de administración.

Esta estructura era promisoría, no obstante, encontró sus límites en varios aspectos: lo endeble de su estructura jurídica, el relativamente largo proceso de aprendizaje y maduración de sus procesos y la eficacia insuficiente de algunos de los incentivos creados.

#### 8.2.2. Las Instituciones Nacionales de Formación Profesional

La solución más extendida en América Latina fue la creación de Instituciones de Formación Profesional (IFP), financiadas con un porcentaje de las nóminas, casi todas de carácter tripartita y sectorizadas a los Ministerios de Trabajo.

En un principio, dichas instituciones revolucionaron los esquemas de capacitación, incrementaron sustantivamente la formación e incidieron en los procesos de industrialización y en la mejora de la productividad.

No obstante, al constituirse como ejecutores de las acciones y no desarrollar un mercado más amplio y diversificado, paulatinamente fueron sufriendo los embates de la burocratización y se convirtieron en un aparato “educativo” con las desventajas que dichas burocracias tienen (énfoque de oferta, falta de flexibilidad, esquemas escolarizados, etc.), muy a pesar de los esfuerzos que unos y otros han realizado para atender los nuevos retos que se les plantean.

#### 8.2.3. Las Leyes de Formación Profesional

Otros países de América Latina intentaron resolver el problema por la vía de la creación de una Ley de Formación Profesional. A manera de ejemplo, se cita el caso de República de El Salvador.

Desde 1993 se publicó la Ley de Formación Profesional, en la que se definen los propósitos de la capacitación y calificación de los recursos humanos en el país, se establece lo que se denomina el Sistema Nacional de Formación Profesional y se crea el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).

Lo interesante de este caso es que el INSAFORP no se establece, como es el caso de prácticamente todos los demás países de la región, como el órgano ejecutor, cuasi monopolístico, de las acciones de formación. En realidad es una institución que ofrece servicios de acreditación de programas, instructores y agentes colaboradores, de tal manera que se formara un mercado de servicios de capacitación. Cuando menos, esa era la intención.

Frente a entidades acreditadas, el INSAFORP licita acciones de formación y adjudica los contratos a dichas instancias, canalizando los fondos captados a través del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, con base en un porcentaje de la nómina establecido en la ley.

La fórmula aplicada en este caso, a diferencia de otras experiencias en la región, parece apuntar a resolver los problemas que tienen las IFP; no obstante, 20 años después de su creación no se ha logrado, pese a los esfuerzos realizados, tener una política reconocida en materia de formación profesional ni que los actores se identifiquen como parte del sistema: éstos conciben al INSAFORP más como su cliente y ente financiero que como el regulador del sistema.

Por ello, a pesar del diseño mediante el que se pretendía tener un enfoque de demanda buscando una mayor pertinencia en las acciones, son los oferentes de servicios los que, paulatinamente, van determinando el tipo de acciones derivando todo ello en un enfoque de oferta.

Otro problema relevante es que no hay la suficiente vinculación con el sistema de educación formal ni con la capacitación en el trabajo que proporcionan las empresas. Hay enseñanzas y elementos que se pueden rescatar de esa experiencia; sin embargo, la sola creación de la ley no fue suficiente para el logro de los propósitos planteados.

#### 8.2.4. La creación de incentivos de mercado

El caso paradigmático de esta solución es Chile, con la franquicia tributaria. Bajo este esquema, lo que se buscaba asegurar era que la formación se decida en el marco de las necesidades de las empresas; sin embargo, al tiempo se puede apreciar que, en alguna medida, se descuida la llamada formación inicial, pues con excepción del Plan Joven, no se han fortalecido las instancias de formación de jóvenes entrantes al mercado de trabajo. Por lo que respecta a la formación en las empresas, estudios posteriores a la implementación demostraron que la capacitación proseguía concentrada en grandes empresas y, dentro de éstas, en el recurso humano de mayor educación y nivel jerárquico.

Se han instrumentado mecanismos que tienden a resolver estas desviaciones; sin embargo, también se puede afirmar que, como en los casos anteriormente expuestos, se trata de soluciones parciales.

#### *8.3. Los problemas a resolver*

De este breve repaso se puede decir que las diferentes alternativas han tenido aciertos e insuficiencias, que generaron vulnerabilidad en algunos esquemas, que dieron lugar a rigideces y burocratismo en otros y que tuvieron insuficiencias en los demás.

No obstante lo anterior, las ideas son prometedoras. Hay lecciones y diseños que con más integración podrían ayudar a resolver el problema.

En concreto, para construir una política de Estado, se requiere resolver los siguientes aspectos.

### 8.3.1. Legitimidad y aceptación

Una política de Estado necesita contar con la aprobación de los diferentes actores sociales y con el concurso de éstos en su formulación, ejecución, evaluación y actualización continua.

En la medida en la que los actores tomen como propias las problemáticas de la formación continua a lo largo de toda la vida y se expliciten los incentivos y beneficios para cada uno de ellos, podrían irse generando las condiciones necesarias para su perdurabilidad.

### 8.3.2. Mecanismos de participación

El segundo de los aspectos es que una política de Estado debe contar con instancias participativas que involucren a los distintos actores; no basta la participación tripartita, es decir, de trabajadores, empresarios y gobierno: es necesario que dentro de este último estén presentes los responsables de las áreas de política educativa, laboral y de desarrollo económico. Así mismo, es imperioso diversificar las instancias de participación tanto desde el punto de vista geográfico-político como de las ramas industriales. Pero no basta que existan las instancias: si sólo se les da un papel deliberativo, éstas tendrían que contar con recursos que les permitan ser efectivas.

### 8.3.3. Evaluación y ajuste

Un aspecto adicional es que resulta indispensable generar una política y práctica continua de la evaluación que demuestre la manera en que las inversiones en este rubro tienen retornos para todos los involucrados, que analice la pertinencia y calidad y que proponga ajustes pertinentes. En un mundo tan cambiante no se puede esperar que políticas de formación específicas duren por mucho tiempo. Se requiere ir creando, ajustando y, de ser necesario, desapareciendo programas e instituciones; esto, en función no sólo de los cambios que se hayan sufrido, sino incluso con una visión de largo plazo, es decir, no se trata de formar al trabajador de ayer o de hoy, sino al de mañana.

### 8.3.4. Eficacia, eficiencia, pertinencia y calidad

Aun cuando están implícitos en el rubro anterior, los aspectos de eficacia (cumplimiento de metas y objetivos), eficiencia (utilización racional de los recursos), pertinencia (ajuste a las expectativas y necesidades de los usuarios) y calidad (en los procesos de enseñanza y en la satisfacción de los usuarios), es importante considerarlos expresamente en el diseño de un marco político institucional de Estado para la formación profesional.

### 8.3.5. Visión sistémica

En *La quinta disciplina*, Peter Senge considera a la visión sistémica como la disciplina integradora para la construcción de organizaciones inteligentes, es decir, una concepción del modelo de formación como una totalidad, que implica visión de procesos interactuantes e interdependientes, flujos de información y participación de diversos actores. En mi opinión, el punto central es lograr una visión

compartida del sistema que parta de la identificación de los impactos que se quiere lograr, de los subsistemas o procesos clave que lo conforman, de los actores e instancias de participación, de la información clave a manejar y de los procesos para la gestión de los mismos. Por la importancia de este aspecto es que se ha reservado un apartado específico para desarrollar esta idea.

#### *8.4. Elementos de una visión sistémica*

Una visión sistémica de la formación profesional tiene, al menos, los siguientes elementos constitutivos:

##### 8.4.1. Lenguaje común

Es indispensable que los diferentes actores que intervienen (autoridades, entes reguladores, empleadores, trabajadores, oferentes de servicios de educación y formación, entre otros) construyan un lenguaje común que les permita entenderse y construir acuerdos. Se han desarrollado terminologías diferentes en cada ámbito que no siempre logran la integración. En el mundo de la educación, se habla de niveles educativos y títulos; en las empresas, de puestos o roles de trabajo y temas de desarrollo; en los oferentes, de cursos y temáticas. Es necesario encontrar cómo armonizar estos aspectos. El modelo de competencia laboral, como se ha venido argumentando, ofrece un lenguaje que puede permitir articular un verdadero sistema de calificaciones único, con un lenguaje común y referentes objetivos que permiten la interrelación y suma de esfuerzos entre todos los actores.

##### 8.4.2. Actores participantes

Resulta una tarea fundamental el identificar quiénes, en qué rol y en qué momento participan cada uno de los actores en la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas y programas de formación profesional. Pero no basta identificarlos y enumerarlos: hay que lograr que asuman los papeles y que concurren en el esfuerzo.

#### 8.4.3. Mecanismos de vinculación e inclusión

Un sistema de formación profesional debe desarrollar instancias y mecanismos de vinculación que permitan un diálogo y colaboración continuos entre oferentes y demandantes; que permita, en las diversas modalidades de formación, ajustarse a distintas necesidades y, al mismo tiempo, que empresas y demandantes de servicios de formación aprovechen de mejor manera la infraestructura y capacidades de los oferentes, así como que se hagan más permeables las fronteras entre el mundo de la formación (educación y capacitación) y el mundo del trabajo.

Otro problema por resolver, no menos importante que el de vinculación, es el relativo a la inclusión; por ello entiendo la manera de resolver el problema al que se enfrentan aquellos sectores no organizados o que no tienen acceso a los mecanismos formales de participación y vinculación, cuya demanda de servicios de formación no se expresa o no tiene canales para expresarse claramente. Me refiero a los sectores de la llamada economía informal, a los desempleados y, en gran parte, a las unidades productivas de menor tamaño, es decir, las PyMES.

En estos casos, es indispensable crear mecanismos que permitan lograr esta inclusión que faciliten la expresión de las necesidades de dicha población, que colaboren en la canalización de apoyos y que, en suma, contribuyan a que todos ellos se hagan sujetos de los sistemas de capacitación.

Experiencias como el Servicio Nacional de Empleo, el Programa de Becas de Capacitación y el CIMO, que se desarrollaron en México, o el programa Chile Joven pueden dar algunas pistas de cómo atender el aspecto de la inclusión.

#### 8.4.4. Incentivos

Un aspecto total es el que se refiere a los incentivos. No se hace referencia por esto exclusivamente a subsidios o beneficios de carácter fiscal, aun cuando éstos pueden ser de utilidad si están bien pensados, implementados y evaluados. De lo que se trata es de la manera en que se canalizan recursos públicos a las acciones de formación.

Como ejemplo de este tipo de incentivos se puede mencionar a los TECs (Training Enterprise Councils) del sistema británico; estas instancias, por lo menos en su origen, son consejos a nivel de los condados, en que los sectores productivo y educativo se reúnen para discutir la estrategias de vinculación y para adecuar la oferta con las demandas de la región y de los diferentes actores. El factor que los diferencia de otras instancias de participación y diálogo es el presupuesto; es al TEC al que se le asigna el presupuesto para operar los centros de formación técnica, mismos que reciben dicho presupuesto en función de las evaluaciones a las que son sometidos y de la calidad de oferta que desarrollan conforme a las necesidades locales, lo que cambia por completo los “canales” a través de los cuales se distribuyen los recursos a los oferentes de formación y, por ende, son un poderoso incentivo para que estos respondan de manera ágil, oportuna y con calidad a las demandas. Ello no resuelve por completo el tema, pues es evidente que la definición de las necesidades se ve muy afectada por la coyuntura y que debe haber inversiones de más largo plazo, con una visión de futuro y no sólo una respuesta inmediata a las necesidades expresadas; pero esas inversiones pueden estar apoyadas por otros fondos y sujetas a otros tipos de evaluación y análisis, no sólo de vocaciones productivas o de proyectos de inversión futura, sino también vinculadas a la prospectiva del mercado de trabajo.



Lo interesante es que todo parece indicar que los sistemas funcionan mejor cuando hay incentivos que se canalizan a la oferta, a la demanda y a los esquemas de intermediación y apoyo, en forma articulada y sinérgica.

#### 8.4.5. Andamiaje jurídico institucional

El andamiaje jurídico institucional es el marco normativo y el diseño de las instituciones que participan en la gestión y operación del sistema. Es claro que aquellos sistemas y políticas que se apoyan en leyes tienen mayor capacidad de resistencia a los cambios de las coyunturas, pero para que no se conviertan en esquemas rígidos requieren que las instituciones a las que dan origen tengan un modelo de administración flexible y adaptable. Es decir, buscar una base sólida, con capacidad de diversificación y de dar respuestas rápidas.

#### 8.4.6. Evaluación y rendición de cuentas

En los sistemas de formación debe funcionar un adecuado esquema de evaluación y rendición de cuentas que permita, evaluar efectivamente los impactos que se generan, medir la eficacia y la eficiencia de la operación y retroalimentar a la planeación. Ello, además, exige que se rinda cuentas a los actores participantes. Esquemas con evaluaciones rigurosas, de tercera parte y mecanismos de transparencia en la operación y divulgación de la información parecen ser aquellos que reciben una mayor aceptación de los diferentes actores.

### 8.5. *Una propuesta de sistema*

A continuación, y tomando como ejemplo un caso real, se harán algunas reflexiones en torno a la manera de estructurar un Sistema de Formación Profesional. Debe hacerse notar que las características y alcances de un sistema en particular dependerán del contexto en el cual se desarrollen, si bien el ejemplo que se da a continuación se considera como ampliamente comprensivo y, por tanto, de utilidad para cualquier país de América Latina.

### 8.5.1. Impactos

En el diseño de un sistema, lo primero que debemos preguntarnos es cuáles son los impactos que se quiere producir. Los impactos son propósitos o efectos que se pretende lograr a través de los productos o servicios que se brindan por medio del sistema.

Para el caso de un Sistema Nacional de Formación Profesional, se pueden identificar al menos dos ámbitos principales de impacto:

- a) Los impactos inmediatos son aquellos que se generan directamente por las acciones, productos o servicios que provee el sistema en usuarios directos.
- b) Los impactos mediatos son aquellos que se generan en terceros a través de los efectos de la provisión de productos o servicios en los usuarios directos.

Dentro de cada uno de estos ámbitos de impacto, se puede identificar dominios específicos de impacto, definidos por el tipo de usuarios a quienes el sistema provee, dando por resultado el siguiente esquema:

- a) Dominios de impacto inmediato:
  - Desempleados y subocupados
  - Trabajadores empleados
  - Trabajadores por cuenta propia
  - Empresas

- Oferta de servicios de formación profesional
- Educación técnica y tecnológica
- Gobierno
- Grupos vulnerables
- Asociaciones gremiales y sindicatos

b) Dominios de impacto mediato:

- Sociedad
- Desarrollo económico
- Regiones del país
- Sistema educativo

Para cada uno de estos dominios y usuarios se establece el tipo de impacto que el sistema debe provocar, quedando de la siguiente manera:

a) Impactos inmediatos:

- Desempleados y subocupados. Programas que les permiten adquirir, actualizar y mejorar sus competencias, de acuerdo con las necesidades del mercado tanto para su reinserción al empleo como para encontrar alternativas de empleo u ocupación con mejores condiciones de productividad e ingresos.
- Trabajadores empleados. Formación continua que les permite un mejor desempeño en su trabajo y que, al mismo tiempo, les ayuda a su desarrollo profesional y educativo mediante el reconocimiento de sus competencias, independientemente de la forma como las adquieran.
- Trabajadores por cuenta propia. Una oferta de servicios de formación que les permite desarrollar tanto sus competencias técnicas como aquéllas que les faciliten incrementar sus niveles de productividad e ingreso, así como mejorar sus negocios o las condiciones de su ocupación. Asimismo, les

ofrece opciones para el reconocimiento de sus competencias, independientemente de la forma en que las adquirieron.

- Empresas. Personal que requieren en términos de sus calificaciones y con mecanismos ágiles y eficientes para su constante actualización. Los programas a los que se puede acceder responden a sus necesidades en virtud de que participan activamente en su diseño y gestión a partir de sus propias realidades. Consideran la formación profesional como una inversión que redundará en el mejoramiento de su productividad y su competitividad, por lo que la integran como parte de sus presupuestos y de sus programas de acción.
- Oferta de servicios de formación. La oferta de servicios de formación es de calidad y responde, con agilidad y flexibilidad, a las necesidades cambiantes y específicas de las diferentes poblaciones objetivo. El Sistema Nacional de Formación Profesional cuenta con un proceso eficiente para reconocer la calidad de los oferentes y con información transparente que permite a los actores de la demanda realizar una elección más eficiente. Un mercado de capacitación que cuenta con instructores y facilitadores competentes.
- Educación Técnica y Tecnológica. Una estrecha vinculación entre el Sistema Nacional de Formación Profesional y la Educación Técnica y Tecnológica, que se manifiesta en varios aspectos: un marco de calificaciones y de certificaciones común que permite el tránsito ordenado entre ambos (Sistema Nacional de Formación Profesional y Educación Técnica y Tecnológica) con facilidad y libertad. La educación formal también busca vincularse con las empresas en cuestiones de identificación de necesidades, apoyo a la generación de una oferta pertinente, pasantías, prácticas profesionales, investigación y esquemas de formación dual.
- Gobierno. El sistema apoya la visión de país y sus proyectos estratégicos. También se convierte en una alternativa de operación con menos burocracia, más cercana a las necesidades de los usuarios y un mejor uso

de los recursos nacionales por medio de una mayor eficiencia y pertinencia en provisión de los servicios de capacitación.

- Grupos vulnerables. Las poblaciones que en desventaja o que por diversos motivos se encuentran en riesgo de exclusión social cuentan con opciones pertinentes y adecuadas para el desarrollo de sus competencias, mismas que les permiten insertarse productivamente, lograr una mejor inclusión social y, por ende, tener una mejor calidad de vida.
- Asociaciones, gremiales y sindicatos. Tanto las organizaciones de trabajadores como de empresarios encuentran en el Sistema Nacional de Formación Profesional opciones para su involucramiento, participación y colaboración. Asimismo, al realizar diversas aportaciones para el funcionamiento del sistema y de sus interrelaciones con otros sistemas, tales como el laboral y el económico, obtienen beneficios que redundan en la mejora de la calificación de los trabajadores y, en cuanto a empresarios, en una mayor pertinencia de las acciones de formación, así como en el mejor uso de los recursos disponibles.

b) Impactos mediatos:

- Sociedad. Bienestar económico y social. Las acciones de combate a la pobreza y a la marginación y el fortalecimiento de la integración social, se ven favorecidas al mejorar las oportunidades de progreso laboral y educativo de la población, mediante las acciones del Sistema Nacional de Formación Profesional.
- Desarrollo Económico. Se contribuye a mejorar la productividad y competitividad del aparato productivo al contar con una fuerza de trabajo competente y en continua actualización, lo cual, además, permite impulsar la inversión, la innovación y el desarrollo tecnológico.
- Regiones del país. Un Sistema Nacional de Formación Profesional descentralizado y pertinente responde a las necesidades y

características de las diversas regiones, a efecto de aprovechar su potencial productivo y ampliar la empleabilidad y las posibilidades de ingreso e incorporación productiva de la población, así como el desarrollo de las regiones del país, conforme a su vocación productiva y a sus características sociales.

- Sistema Educativo. Se impulsa una cultura de formación continua a lo largo de toda la vida, se elevan los niveles educativos de la población, se generan esquemas que permiten el tránsito entre educación formal y formación profesional e, incluso, mecanismos para el reconocimiento de las competencias adquiridas por la vía de la experiencia (o de la “educación informal”). Hay un mayor y mejor aprovechamiento de la infraestructura disponible.

#### 8.5.2. Usuarios

Los usuarios son los destinatarios de los productos; éstos pueden ser directos o indirectos.

Los usuarios directos son aquéllos a los que los productos y servicios del sistema se dirigen de manera inmediata. Los usuarios indirectos son aquéllos a los que los productos o servicios brindados impactan de manera mediata.

Para el caso del Sistema Nacional de Formación Profesional se puede identificar los siguientes:

- a) Usuarios Directos:
- Trabajadores empleados
  - Empresas
  - Desempleados y subocupados
  - Trabajadores por cuenta propia

- Oferentes de servicios de formación (centros colaboradores, instructores y facilitadores independientes)
- Grupos vulnerables
- Asociaciones gremiales y sindicatos

b) Usuarios indirectos:

- Cámaras gremiales y asociaciones empresariales
- Sindicatos
- Estado y sus instituciones
- Organizaciones No Gubernamentales
- Organismos de cooperación técnica y financiera internacionales
- La sociedad en su conjunto

### 8.5.3. Productos

Los productos son salidas del sistema en términos físicos e informáticos; constituyen bienes materiales, información o servicios. En el caso del Sistema Nacional de Formación Profesional se identifican los siguientes:

- a) Estudios y análisis sobre el mercado de trabajo y las estrategias de desarrollo que permiten orientar las diversas modalidades y programas de formación y que generan insumos para el sistema de intermediación.
- b) Políticas y estrategias que respondan a los problemas y necesidades identificadas y a las estrategias y potencial de desarrollo.
- c) Apoyo a las empresas para que identifiquen sus necesidades y definan sus planes y programas de formación con base en los diagnósticos de competitividad.
- d) Acreditación de oferentes de servicio, de tal suerte que se garantice la calidad y seriedad de la oferta.

- e) Metodologías documentadas (para planeación, diagnóstico, enseñanza-aprendizaje, evaluación y certificación).
- f) Programas modulares de formación por modalidad de la capacitación.
- g) Eventos de formación que se ejecutan con oportunidad y que se adjudican de manera transparente y eficiente.
- h) Reportes de seguimiento y monitoreo de los eventos realizados que permiten detectar a tiempo desviaciones, fortalezas y áreas de oportunidad para la oportuna toma de decisiones.
- i) Normas de competencia laboral, instrumentos de evaluación y certificados de competencia laboral.
- j) Servicios de orientación vocacional y ocupacional, colocación e información del mercado.
- k) Clasificación Nacional de Ocupaciones.
- l) Itinerarios de formación.
- m) Registro de instituciones que ofrecen formación profesional en el país.
- n) Reportes de evaluación de impacto de los programas y eventos en los ámbitos a los que va dirigido el sistema.
- o) Observaciones y acciones correctivas para la mejora continua del sistema.
- p) Información disponible a todos los usuarios sobre los diversos productos y servicios del sistema.
- q) Campañas de difusión.

#### 8.5.4. Subsistemas

Se denomina subsistema a cualquier conjunto de elementos organizados y relacionados para un propósito definido dentro del sistema. Cada subsistema está



integrado por un conjunto de procesos y éstos, a su vez, por varios procedimientos<sup>100</sup>.

En este marco, para obtener los productos y generar los impactos deseados, el Sistema Nacional de Formación Profesional tendría los siguientes subsistemas:

- a) Investigación y estudios
- b) Planeación
- c) Articulación y fortalecimiento de la demanda
- d) Articulación y fortalecimiento de la oferta
- e) Programación
- f) Operación de acciones de formación
- g) Normalización y certificación de competencias
- h) Intermediación e inserción productiva
- i) Evaluación de impactos
- j) Calidad y mejora continua
- k) Comunicación, información y difusión

En este marco, los modelos de competencias laborales no son el sistema en sí, sino una herramienta transversal, fundamental para que el sistema opere de manera adecuada y para contar con un lenguaje común.

---

<sup>100</sup> El desglose de un sistema en subsistemas, procesos y procedimientos es una convención entre los integrantes de la organización y, en especial, de sus mandos directivos, que permite delimitar y dar relevancia a las acciones que la organización desarrolla para lograr sus objetivos; en virtud de ello, el grado de desagregación o desglose puede ser muy variable, sin embargo, es recomendable tratar de que ésta se base en criterios lógicos y de simplicidad, a efecto de documentar lo realmente necesario y asegurar el adecuado manejo de la documentación y su efectiva aplicación.

## CAPÍTULO 9

### CRITICAS A LOS MODELOS DE COMPETENCIA

Hasta aquí se ha argumentado cómo, desde la perspectiva de quien esto escribe, los modelos de competencia son una alternativa viable para organizar de manera más pertinente la capacitación, dados los cambios que ha sufrido el trabajo y la organización social del mismo.

A simple vista pudiera considerarse que este trabajo es una especie de ensayo apologético sobre las competencias; por ello, antes de pasar a las conclusiones, se hace necesaria una reflexión en torno a las críticas que a los modelos de competencia se han dirigido desde que se conformaron como tendencia para el desarrollo de los sistemas de capacitación y formación profesional.

En efecto, este trabajo parte de una reflexión en torno a la globalización y sus impactos sobre el mundo del trabajo que no ha penetrado en los aspectos perversos de este fenómeno, los cuales, evidentemente, tiene.

En chino, la palabra *crisis* se escribe con un ideograma que tiene dos signos. El primero quiere decir 'amenaza', 'riesgo'; el segundo, 'oportunidad'. A mi juicio, así es la globalización, evidentemente es una amenaza al status quo, una recomposición de los modelos de dominación y dirección —hegemonía en términos gramscianos— y, al mismo tiempo, es una oportunidad que tiene potencial de liberación.

La globalización es, como diría el expresidente del Brasil, Cardoso, una especie de caleidoscopio: si uno lo ve desde una perspectiva, ve un panorama; cambia un poco la posición y el panorama se transforma radicalmente.

Así pues, la globalización abre oportunidades pero ha tenido efectos perversos de consideración.

El que se presente a los modelos de normalización de competencias como un modelo viable en el contexto de la globalización no quiere decir que éste resuelva las diferentes aristas de la formación y nuevas tendencias de la organización del trabajo. Dependiendo de cómo se diseñen e instrumenten estos modelos, pueden ser un medio para afianzar el nuevo modelo hegemónico (su parte de riesgo) pero, a mi juicio, con un enfoque adecuado pueden ser un mecanismo de revaloración del trabajo y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas (abre oportunidades).

Las críticas al modelo de competencias vienen de dos posiciones: las que se fijan en lo que he llamado los “riesgos” y las que lo ponen en lo que consideran problemas y yo llamo “oportunidades”.

Por lo que se refiere a las primeras, independientemente de las posturas globalifóbicas, tan frecuentes en varios círculos, me parece que la reflexión más acabada es la que ofrece André Gorz. Para este autor, “La sociedad del trabajo no existe más... Es preciso que el trabajo pierda su lugar central en la conciencia, el pensamiento, la imaginación de todos: *hay que aprender a echarle una mirada diferente: no pensarlo más como aquello que tenemos o no tenemos, sino como aquello que hacemos*”<sup>101</sup>.

En este concepto, coincide con Jeremy Rifkin<sup>102</sup> quien, a mi juicio se refiere, más que al trabajo, al empleo, es decir, a la relación de trabajo tradicional de carácter estable al que se asocian compensaciones, prestaciones, contenidos formativos, posibilidades de ascenso y todo lo que es la administración tradicional del trabajo: el esquema típico de explotación del trabajo asalariado.

---

<sup>101</sup> André Gorz, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires: Paidós, 1998. p. 11.

<sup>102</sup> Jeremy Rifkin, *The End of de Job*. New York: G.P. Putnam’s Sons, 1995. Gorz cita la obra de Rifkin por el título *The End of the Work*; en la edición que en su momento consultó quien esto escribe, el título, ya revisado por el autor, era *The End of the Job*. El cambio no es trivial, ya que a lo que se refiere Rifkin, y que se expuso en el capítulo de las transformaciones del trabajo, es a las modificaciones que ha venido sufriendo el empleo por los cambios de la globalización en tendencias como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo cíclico, el empleo domiciliario, la movilidad del trabajo y los cambios ocupacionales constantes.

Como lo hemos expresado, en efecto, el trabajo (en tanto proceso y sus mediaciones, tanto instrumentales como conceptuales) se ha transformado radicalmente —por los cambios en la base material: la tecnología—, con lo que también cambió la organización del trabajo, la forma en la que se comporta en el mercado, la fuerza de trabajo y las condiciones de desarrollo de los trabajadores en tanto tales. Esto no quiere decir que el trabajo haya desaparecido.

Como actividad principal del hombre, el trabajo es y seguirá siendo la fuente de transformación de la naturaleza para obtener bienes y servicios necesarios socialmente (creación de valor).

En este sentido, Gorz señala: “Queriendo negar el fin del trabajo [empleo] en nombre de su necesidad y de su permanencia en el sentido antropológico o filosófico, demostramos lo contrario de lo que queremos demostrar: precisamente que la realización de sí, en el sentido de *poiesis*, de creación de una obra o de una producción, el trabajo desaparece más rápidamente en las realidades visualizadas de la economía de lo inmaterial. Si deseamos salvar y perpetuar ese ‘verdadero trabajo’, es urgente reconocer que el verdadero trabajo no está más en el trabajo [empleo]... Por el contrario: es preciso que salgamos del trabajo [empleo] y de la sociedad del trabajo [del empleo] para volver a encontrar el gusto y la posibilidad del trabajo “verdadero”<sup>103</sup>.

A partir de esta distinción es que levanta su crítica, que justifica una larga cita:

Porque el trabajo [empleo] está definido de entrada como una actividad social, destinada a inscribirse en el flujo de los intercambios sociales a escala de toda la sociedad....lo esencial es que el trabajo llena una función socialmente identificada y normalizada en la producción y reproducción del todo social. Y para llenar [esa función] él mismo debe ser identificado por las competencias socialmente definidas que pone en funcionamiento según procedimientos socialmente definidos. Debe, en otros términos, ser un oficio, una profesión, es decir la puesta en obra de las competencias institucionalmente certificadas según procedimientos homologados.... La creación no es socializable, codificable; es por esencia trasgresión y

---

<sup>103</sup> *Ibid*, p. 12.

recreación de normas y de códigos, soledad, rebelión, rechazo y oposición al trabajo. ...la normalización... que reprime o limita la invención, la creación, la autodeterminación individuales o colectivas de normas, de necesidades y de competencias nuevas.... En principio (pero solo en principio) la abolición masiva del trabajo [empleo], su desestandarización y desmasificación posfordista, la destatización y desburocratización de la protección social habrían podido o habrían debido abrir el espacio social a abundantes actividades auto-organizadas y autodeterminadas en función de necesidades experimentadas y meditadas. Esta liberación... no se produjo”<sup>104</sup>.

Vale la pena detenerse un momento en lo que esta crítica señala acerca de los procesos de desestandarización, de postfordismo y al potencial liberador que, a juicio de Gorz, no se dio.

Como se argumentó más arriba, la automatización rígida dio por origen un trabajo estandarizado y simple, basado en operaciones rutinarias y repetitivas, que, tal como nos afirma Braverman, llevó a una “descalificación continua de la mano de obra”<sup>105</sup>. Es decir, la formación o entrenamiento de los trabajadores para desempeñar un trabajo acotado —repetitivo y rutinario— era cada vez menos, lo que permitía la desvalorización de la fuerza de trabajo y el fortalecimiento de los mecanismos de dominio y explotación por medio de la alineación del trabajo intelectual y la hiperdivisión del trabajo.

Los cambios tecnológicos y la emergencia de nuevas formas de organización, a efecto de ganar competitividad, produjo, por un lado, la necesidad de mayores calificaciones, un trabajo más diversificado y complejo y competencias y habilidades que el trabajador fordista no requería. Por otro, un menor número de trabajadores a emplear de manera permanente. Hoy en día se requiere, además, creatividad, innovación y respuestas a los cambios. Ahí es donde radica el poder liberador.

---

<sup>104</sup> *Ibid*, p. 13-14.

<sup>105</sup> Harry Braverman, *Trabajo y capital monopolista*. México: Siglo XXI, 1976

En otras palabras, el conocimiento se convirtió en una fuerza productiva fundamental y el explicitar de alguna manera cuál es el capital humano con el que cuentan las empresas y las personas (intelectual, relacional y estructural) se convirtió en una necesidad.

Estamos, pues, ante la presencia de un fenómeno dialéctico: libera, pero surge de inmediato la contradicción, las corrientes y las necesidades para un proceso de sumisión nuevo, diferente.

Por ello, Gorz afirma: “La forma más importante del capital fijo es, desde ese momento, el saber almacenado y que se vuelve instantáneamente disponible por las tecnologías de información, y la forma más importante de la fuerza de trabajo es el intelecto”. Ante esto se pregunta “¿Cómo puede funcionar el capitalismo cuando el capital más importante, el capital saber, no tiene propietarios? Dos respuestas:

La empresa individual, en la cual el hombre se trata a sí mismo como capital y se valoriza a sí mismo. La segunda es la de las grandes firmas: toman posesión del capital humano, reestableciendo relaciones precapitalistas, casi feudales, de vasallaje y de pertenencia”<sup>106</sup>.

Aquí se muestra ese carácter dialéctico del fenómeno. Además la primera de las respuestas tiene un sesgo que es necesario precisar. ¿Qué entendemos por empresas Individuales?

A juicio de quien esto escribe, no significa la ruptura de las relaciones sociales en la producción, ni la desaparición de las empresas como tales, sino que, en la medida en la que el trabajador se apropie de este capital —que pueda utilizarlo para negociar sus condiciones materiales de vida—, en esa medida puede escapar a los mecanismos tradicionales de dominación. De ahí el potencial de las competencias.

---

<sup>106</sup> André Gorz, *op. cit.*, p. 16.

Por lo que respecta a la segunda repuesta, que es en la que Gorz basa su argumento toral, ésta se entiende como la transición del “Estado social al Estado capital”:

Contrariamente a las previsiones de los fundadores del estado providencialista, las protecciones y prestaciones sociales no habían reconciliado a las poblaciones con la sociedad capitalista ni los procedimientos de negociación y arbitraje permanente desactivaron los antagonismos sociales. Por el contrario, al intervenir, reglamentar, proteger, arbitra en todos los dominios el estado había sustituido a capas enteras de la sociedad civil, la había subsumido: se había puesto en la primera línea... se hacía vulnerable<sup>107</sup>.

Sobre el particular, ya desde los años 80 del siglo pasado, José Nunn, profesor de FLACSO, publicó un artículo que denominó “La rebelión del coro”. En las tragedias griegas, los que aparecen en escena son los personajes centrales, pero la trama no se entiende sin el “coro”; del mismo modo, en el mundo laboral, en la medida en la que los actores principales (proletariado y burguesía) normalizaban los mecanismos de negociación colectiva, se “desactivó” —hasta cierto punto— el conflicto central entre ellos; pero cada día estábamos más en la presencia de la “rebelión del coro”, es decir, de las capas de la sociedad civil y grupos específicos que se convierten en una acicate para el estado e impulsan reivindicaciones sociales más allá de las demandas típicas de la relación obrero-patronal. De ahí entiendo el peso que han llegado a tener las organizaciones civiles y no gubernamentales en la construcción de ciertas luchas actuales (por ejemplo, el medio ambiente) y la vulnerabilidad del estado providencialista.

Lo comentado tiene mucha relación con lo que se está argumentando en este trabajo, ya que uno de los efectos del posfordismo es el peso cada vez menor de los sindicatos y la disminución relativa de los conglomerados de trabajadores en grandes empresas, los que mueven el eje y las fuerzas que se oponen. Es decir, han provocado que cambien lo que Touraine llamaba los principios de “los movimientos sociales”: los de unidad o identidad, de oposición y totalidad. Estas

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

capas y grupos sociales ya no se identifican por su condición de proletarios (unidad e identidad) o su pertenencia a una clase, sino por alguna otra razón (marginalidad, ciudadanía económica y otras). Se transformó también el principio de oposición (de la burguesía y el modelo de explotación a los factores de exclusión) y, por ende, el principio de totalidad (de una visión hacia la emancipación del proletariado y una sociedad sin clases hacia la construcción de mejores horizontes de inclusión, libertad y desarrollo social).

En síntesis, cambia el modelo de dominación, pero también cambian los actores y el modelo de lucha y es ahí donde la apropiación del propio capital humano (el conocimiento y las competencias) le da los recursos de poder a los trabajadores para su defensa y liberación.

Más adelante, en *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Gorz propone el mismo razonamiento para la “crisis de gobernabilidad” de las empresas:

El gigantismo de las grandes fábricas, las grandes administraciones propias del fordismo; la organización centralizada, jerarquizada, rígida, de tareas parceladas, compartimentadas, coordinadas por una pléthora de funcionarios y subalternos de la producción, hacía las empresas sumamente vulnerables... se volvía urgente reemplazar el poder desordenador central, demasiado visible, por formas de autoorganización descentralizadas, es decir, por una organización en red de subunidades relativamente autónomas que, al coordinarse entre sí, también permitieran economizar los costos de organización. Era urgente quebrar por ese lado la combatividad de los asalariados, el poder de negociación de los sindicatos, las “rigideces” que las convenciones colectivas, los acuerdos de empresas y los derechos sociales habían introducido en las relaciones de producción. Era preciso, en una palabra, “liberar el mercado de trabajo” de lo que lo “falseaba”. La palabra a la orden del día era la “desregulación”.

En efecto, ya se ha comentado que la transformación del trabajo y de la organización social de trabajo están íntimamente vinculadas al cambio de las estructuras organizacionales, esto es, a la transición de una organización jerárquica y piramidal a una transversal, que elimina niveles de supervisión y dota a los trabajadores y a los equipos de mayor “autonomía”. Para Gorz, el efecto inmediato



—casi sugiere que esa era la intención— de estos cambios es la reducción de la combatividad de los sindicatos y la disminución del poder de la negociación. Si bien coincidimos que un efecto ha sido ese —no como un acto de voluntarismo—, el punto de vista que se defiende en esta tesis es que las nuevas esferas de autonomía cedida por el capital y la capacidad de un dominio más integral del proceso de trabajo por parte del trabajador no necesariamente lo esclavizan más. Por el contrario, tienen el potencial de liberarlo de una forma de alienación y lo dotan de recursos de poder. Es cierto que no sería mediante la acción de los sindicatos y las reivindicaciones tradicionales, con fuerte pérdida de poder, sino que será necesario construir nuevos mecanismos de lucha y reivindicación. Una vez más, todo descansa en la capacidad de los trabajadores, de apropiarse de su propio capital humano.

Los recursos del poder radican, cada vez más, en las personas y en grupos o equipos de trabajo, un recurso cada vez más poderoso por la incidencia del conocimiento en la capacidad productiva y competitiva de las organizaciones. Hemos sostenido que las ventajas competitivas de las organizaciones dependen fundamentalmente de tres capacidades: innovación, adaptación y aprendizaje continuo; éstas son sólo propias del ser humano, del cual dependen las posibilidades de subsistencia de las organizaciones.

Este efecto, bien canalizado, ha permitido en muchas industrias y organizaciones que el trabajador se apropie de sus condiciones de vida y de trabajo de manera más plena que a través del trabajo de los sindicatos.

El problema no radica, a mi juicio, en esta transformación de las organizaciones, sino a que, en general, por los efectos de la tecnología, se crean cada vez menos “empleos” en la sociedad y mientras no seamos capaces de lograr mecanismos diferentes al empleo para adquirir la ciudadanía económica y tener garantizada la subsistencia, las desigualdades seguirán incrementándose como proceso de exclusión social, en este caso, determinadas no tanto por la posición de clase sino por el nivel de calificación alcanzado por el individuo.

Son aquellos individuos más calificados, con mayores capacidades de innovación, adaptación y aprendizaje continuo, los que capturan las mejores oportunidades y los que son capaces de transformar sus recursos de poder en mejores condiciones de vida y de trabajo.

El factor contra el que hay que luchar es la “exclusión”, por lo que la formación continua de los trabajadores y la elevación de sus niveles de calificación les dará mayor autonomía y capacidades para enfrentar los procesos de exclusión.

Gorz, en la obra ya referida, afirma: “No es contra la globalización que hay que luchar tratando de sustraerse de ella; es en el contexto de la globalización en curso que es preciso luchar por una globalización diferente..., guiada por una visión, una solidaridad, un proyecto de civilización planetarias”.

A este proyecto es al que aspira la estandarización de las competencias, la evaluación y certificación de las mismas, pues se espera que ello permita a los trabajadores tener más información, visibilizar su capital humano y seguir una formación a lo largo de toda la vida.

Lo anterior, aunado a estructuras diferentes, que hagan portable lo que podemos resumir en el concepto de “capital social” de los trabajadores —me refiero a la seguridad social, las pensiones, el derecho al descanso y al retiro, la salud— es la lucha que hoy en día se emprende. Radica ahí el meollo de la “rebelión del coro” y de las nuevas formas de organización de la sociedad civil. La arena de lucha parece ser que no está más en la relación obrero-patronal, sino en este nivel de acciones.

Ello es así, más cuando “La globalización... sirve para legitimar cualquier cosa: la disminución de los salarios reales, el desmantelamiento de las protecciones sociales, la explosión del desempleo...”.

La manera como Gorz analiza las transformaciones del trabajo son muy similares a las expuestas en este trabajo. Afirma, por ejemplo: “El fin del crecimiento ‘fordista’ dejó a las empresas dos caminos para intentar escapar del

estancamiento: 1) la conquista de porciones de mercado suplementarias; y 2) la renovación acelerada de la gama de sus producciones, la obsolescencia acelerada de sus productos”.

Esto, según el mismo Gorz, derivó en muchas modificaciones:

Mientras que, para el taylorismo había que combatirlos [a los trabajadores] como la fuente de todos los peligros de rebelión y de desorden, la auto-organización, el ingenio y la creatividad obreras eran, para el toyotismo, un recurso que se debería desarrollar y explotar... Los obreros deben comprender lo que hacen, mejor: todo proceso y todo sistema de fabricación debe (en principio) volverse para ellos un todo inteligible, cuya responsabilidad asumen, al cual se entregan y del que se sienten amos. Deben reflexionar sobre los medios de mejorar y de racionalizar la concepción del producto; sobre los posibles mejoramientos de los procedimientos y de la organización del sistema. Para eso, deben debatir entre ellos, ponerse de acuerdo, saber explicarse y escucharse, estar dispuestos a la autocrítica, a aprender, a evolucionar continuamente.

El obrero debe convertirse, escribe Benjamin Coriat en la obra ya citada, a la vez en fabricante, tecnólogo y administrador. Polivalente, encargado de un conglomerado de operaciones y amo de un conjunto modular multifuncional de medios de trabajo, debe ponerse de acuerdo “comunicativamente” con los miembros de su grupo y con los grupos que hay hacia arriba y hacia abajo para convertirse en el patrón colectivo de trabajo colectivo.

En resumen, el trabajo productivo exige entre los trabajadores un “nivel general de conocimientos, *knowledge*, que, base de su productividad, entre en el proceso de producción como ‘fuerza productiva inmediata’”.

La pregunta es si esto le da o le quita poder al trabajador, si es un nuevo medio de sumisión o, por el contrario, estos espacios de autonomía le generan nuevas posibilidades. Como todo fenómeno dialéctico, a nuestro juicio puede ser las dos cosas: el tema es como lo asume el trabajador, más que cómo lo asume el capital.

Gorz se hace las mismas preguntas:

“Esta concepción, ¿abre espacios sin precedentes para el poder obrero y anuncia una posible liberación en el trabajo y del trabajador a la vez? ¿O lleva a la sujeción de los trabajadores al colmo, obligándolos a tomar por su cuenta la función patronal y el imperativo de la competitividad, a poner el interés de la empresa por encima de todo, incluso su salud y hasta su vida? ¿Implica una nueva feudalización de las relaciones sociales de producción? ¿El obrero convertido en el feroz vasallo de una firma, con cuyos intereses está conminado a identificarse totalmente, lleva en germen la toma del poder total por parte de los trabajadores, a quienes la propiedad capitalista de la empresa termina por parecerles como una estructura parasitaria obsoleta?”

Pero el nivel de las opciones de producción, en el estrato de la definición del contenido de las necesidades y de su modo de satisfacción, se sitúa la apuesta política del antagonismo entre capital y el trabajo viviente. Esta apuesta es, en última instancia, el poder de decidir el destino y el uso social de la producción, es decir, el modo de consumo al que está destinada y las relaciones sociales que ese modo de consumo determina.

Es claro que no existe una y única respuesta a estas interrogantes; como lo hemos afirmado, mucho depende de la forma en que asumen el proceso los trabajadores y de otros factores de poder que pueden ponerse en marcha, muy ligados a lo que hemos llamado la “rebelión del coro”. Con ello me refiero al poder de decidir sobre el destino y uso social de la producción, no desde el mundo del trabajo, sino desde el consumo.

En la medida en la que se han elevado los niveles de ingreso y, sobre todo en los países desarrollados, se ampliaron las capas de clase media, los trabajadores se vuelven consumidores y surge el poder del consumidor. Ya hemos argumentado que una de las transformaciones que se han generado es de la “economía de la oferta” (donde el capital define la producción), a la economía “de la demanda”, en donde son los consumidores los que prácticamente definen el destino y uso de la producción (y la producción misma), ya que la sobrevivencia de las empresas depende de su capacidad de adaptarse a las preferencias gustos, tendencias y necesidades del consumidor. En la medida en que los trabajadores se convierten

en consumidores y adquieren ciudadanía económica, pueden efectivamente incidir en el uso y destino de la producción. No es más en la esfera interna de las relaciones sociales de producción, sino en un contexto más amplio; de ahí el poder del “coro” en los nuevos movimientos sociales.

En cambio, para Gorz

El lazo de la empresa con el colectivo de trabajo de ésta se convierte en el único lazo social; absorbe toda la energía, moviliza toda la persona del trabajador y contiene para éste, el peligro de la *pérdida total de sí*, en caso de que deje de merecer, por la excelencia indefinidamente creciente de su desempeño, la confianza de la firma y/o la consideración de sus compañeros de equipo... La emancipación socio virtual de los trabajadores posfordistas en el seno de su trabajo, corre pareja así con un control social reforzado... No puede haber negociación: todos los problemas se deben arreglar de manera consensual sobre la base de su examen atento por parte de los interesados... La regresión...es evidente: el toyostismo reemplaza las relaciones sociales modernas por relaciones premodernas.

A mi juicio, ello no necesariamente significa una regresión: al convertirse en parte interesada y actuante, ya no sólo en ejecutor, el trabajador tiene nuevas esferas de poder y de autonomía. Por ello, las empresas intentan contrarrestar este poder mediante estrategias de atracción y retención del talento humano que no se podrían ver en periodos previos del capitalismo. También es cierto que el “núcleo duro de trabajadores participantes” (que por lo general tienen mejores salarios, empleo permanente y prestaciones) no es demasiado amplio y las empresas lo reducen al máximo posible y contratan al resto de los trabajadores, de manera temporal o cíclica, a modo de ejecutores; no obstante si los trabajadores, tanto los del “núcleo duro” como los “ejecutores”, se apropian de su capital humano, podrán moverse de un manera mucho más libre en el mercado de trabajo, ampliando sus competencias, lo que les permitirá progresar en lo laboral y en lo educativo de manera continua.

Otra crítica central tiene que ver con la aparente contradicción entre la normalización de competencias y la creatividad y la innovación. Este tipo de análisis debe llevar a preguntarse si esta servidumbre absoluta de toda persona

no contradice de manera explosiva la iniciativa, la creatividad, la autonomización, las cuales debe comprometer en su trabajo de grupo. Mejor aún: que son propias de la cooperación productiva, constituyendo ahora la esencia abiertamente reconocida, alentada, promovida por el propio capital, como indispensable para la productividad. Ésta exige a los trabajadores concentrarse, reflexionar, prever, discutir lo que hacen, ser sujetos autónomos de la producción, pero confinar su autonomía dentro de los límites predeterminados al servicio de las finalidades preestablecidas.

Maurizio Lazzarato resume muy bien esta contradicción en una fórmula: “sean sujetos es el nuevo mandato que repica en las sociedades occidentales... Hay que expresarse, hay que hablar, hay que comunicar, hay que cooperar... [pero] la relación de comunicación está completamente determinada tanto en su contenido como en su forma, mejor aún: está funcionalizada e instrumentalizada para servir a un sistema técnico que exige una cierta velocidad de circulación de informaciones codificadas”. El “sujeto”, señala Lazzarato, “Es una simple estación de codificación y decodificación... La relación de comunicación debe eliminar lo que constituye precisamente su especificidad”<sup>108</sup>.

Una vez más, a mi juicio, ésta es una posibilidad, pero no definitiva y única. La creatividad y la innovación son parte esencial del ser humano, por más que el capital quiera apoderarse de ella y normalizar las comunicaciones, es sólo una intención, ya que cerrarse a la libre comunicación pone a la empresa en un serio riesgo e incapacidad para desarrollar estrategias de aprendizaje colectivo y reacción al mercado. Hay esfuerzos por controlar esto, por apropiarse de diversas maneras del conocimiento y de la creatividad, por ejemplo: a través de nuevas técnicas y prácticas como las que se proponen en el *Knowledge management*, pero, a mi juicio, nunca será posible contener lo que de suyo no tiene fronteras. En las empresas más avanzadas, lo que hacen es premiar esta creatividad e, incluso,

---

<sup>108</sup> Citado por Gorz, *op. Cit.*

se generan mecanismos de participación en la propiedad del capital por parte de los trabajadores.

Tanto ha incidido esto, incluso en las ventajas competitivas, que la presión social (una vez más “a la rebelión del coro”) exige políticas y prácticas explícitas y consistentes de responsabilidad social empresarial, con lo que realmente se están transformando las relaciones de trabajo y las relaciones con otras partes interesadas. Para sobrevivir como empresa no basta ser una empresa de calidad ni una empresa inteligente (que innova y se adapta a mayor velocidad). Hoy en día, se requiere ser también socialmente responsable, lo que implica responsabilidad con los trabajadores, accionistas, consumidores, proveedores y otras partes interesadas.

Coincidimos con Gorz en lo referente a: “La autonomía del trabajador de la que tiene necesidad la empresa debería tender a formarse independientemente de la necesidad que la empresa tenga y a ganar terreno en todos los planos. El trabajador autónomo en y por su trabajo debería tender, tarde o temprano, a rechazar ser reducido a su función productiva. Debería por fin cuestionar todo lo que sustrae a su poder los confines, el más arriba el hacia abajo de su trabajo, las decisiones económicas y políticas que lo condicionan”. Pero esto es diferente a las competencias, pues está en la esfera de los movimientos sociales.

Es cierto también que “por medio de la inestabilidad, la volubilidad, la flexibilidad, la inconstancia y la inconsistencia que produce en todos los dominios... el psfordismo produce las condiciones ideológicas y culturales de su dominación sobre los trabajadores comprometidos”. Pero eso justamente hace que el visualizar el capital humano y lograr que éste sea propio del trabajador le dé herramientas de defensa ante esta volatilidad.

“En gran medida [el psfordismo] suprime los antagonismos entre capital y trabajo para el núcleo estable de sus trabajadores de élite y desplaza sus diferencias fuera de su campo visual, hacia los trabajadores periféricos, precarios o sin empleo. ...produce su élite al producir desempleo”. La lucha está entonces en

lograr mecanismos de inserción de este conjunto de trabajadores, para lo cual se requieren dos elementos centrales: información al mercado de trabajo de las competencias que poseen estos trabajadores, independientemente de dónde o cómo las haya aprendido (mediante los certificados) y las estrategias de formación continua para adecuar, ampliar y mejorar las competencias. Adicionalmente, es indispensable fortalecer a la micro, pequeña y mediana empresa, las mayores generadoras de empleo, y fomentar el emprendedurismo y las iniciativas locales de ocupación. A todo ello se debe abocar la política laboral.

Muy asociado a este problema es lo que Gorz denomina la “metamorfosis del asalariado”:

Se transformó la naturaleza del lazo salarial, mucho más que la naturaleza del trabajo... La externalización permite al capitalismo restablecer, para una proporción creciente de los trabajadores activos, las condiciones sociales que prevalecían a mediados del siglo XIX: los contratados temporarios para tareas específicas y precarias son comparables a los obreros a destajo, empleados de manera intermitente, a pedido, y a los que las empresas no están obligadas a darles ni seguros sociales, ni licencias pagadas, ni indemnizaciones por despido, ni formación. En el extremo de la lógica de la externalización se abre la perspectiva de la abolición del propio asalariado.

Este problema, que en general en la tesis hemos denominado “precarización del trabajo”, es una realidad. El tema está en las vías que puede haber para solucionarlo. Hoy en día, en el plano de las soluciones, se habla de no solamente de hacer “portable” el capital intelectual de los trabajadores mediante la certificación de competencias, sino también de la necesidad de hacer portable el “capital social de los trabajadores”, por llamarlo de alguna manera, es decir, la portabilidad y transferibilidad de las prestaciones sociales, tales como el acceso a la salud, la seguridad social, las pensiones y el derecho a la formación. A estos nuevos temas de la política laboral en la actualidad se les ha intentado dar una salida en México con medidas tales como la individualización de las cuentas de pensión y de vivienda y la Seguridad Social Universal. Falta mucho por hacer para darle verdadera universalidad y portabilidad a estas prestaciones, pero sólo en la



medida en la que se logre desprenderlas de la condición de asalariado, o, por lo menos, que sean portables para el propio trabajador de un sistema a otro se logrará mejorar las condiciones (régimen del IMSS al del ISSTE, INFONAVIT y FOVISSTE, Seguro Popular, seguro de desempleo, contribuciones voluntarias, fondos solidarios y otros mecanismos). En síntesis, considero que son la portabilidad de las prestaciones, independientemente del tipo de contrato, y la liberación del capital humano por medio de la certificación las que le dan movilidad al trabajador y al tiempo lo revalorizan.

Como bien dice Gorz: “El problema no está, entonces, donde comúnmente se cree... está en el retraso de la política respecto de la evolución de las mentalidades. Está en el hecho de que la plenitud de los derechos económicos (derecho al pleno ingreso), sociales (derecho a la protección social) y políticos (derecho de acción, de representación y de organización colectivas) sigue asociado a los empleos, cada vez más raros, de ocuparlos de manera regular y a tiempo completo”.

Ante este panorama Gorz sostiene que “En efecto sólo salen bien parados los independientes que pertenecen a las élites del saber... Para aquellas y aquellos que no tienen reputación de poseer competencias excepcionales buscadas por las empresas, el trabajo independiente no será fuente de una mayor libertad, salvo en la medida en que independientes, desempleados, precarios, temporarios, logren organizarse en *pool services* y se repartan mejor todas las tareas o misiones”.

Una vez más, esta idea fortalece el argumento de la importancia de información oportuna, pertinente y de calidad al mercado de trabajo (lo que se puede hacer por los certificados de competencias), de fortalecer los mecanismos de intermediación en el mismo (los llamados servicios de empleo) y de fomentar y apoyar con recursos públicos la formación continua a lo largo de toda la vida del trabajador, basada en competencias reconocidas y demandadas por el mercado y por los intereses y necesidades de los trabajadores.

Otro par de críticas que Gorz hace al posfordismo, y que inciden en el modelo de competencias que se expone en este trabajo, se refieren al valor y contenido de la educación versus la formación para hacer al hombre productivo. El otro debate es estandarización versus creatividad e innovación.

Respecto a la primera, el argumento parte de su reflexión sobre “socializar o educar” y lo plantea de la siguiente manera:

La ideología de la reproducción de la sociedad por la socialización de los individuos sigue tan sólidamente anclada en los hábitos de pensamiento, que sobrevive a la disolución de la sociedad, a la desaparición de los papeles... [Para esta ideología,] el individuo sería el conjunto de capacidades, competencias y comportamientos sociales que la sociedad enseña al individuo para hacerse producir por él... el sujeto no es más que el soporte de los papeles, saber ser y saber hacer sociales en consonancia con las “expectativas” anónimas inscritas en el funcionamiento de los procesos sociales.

Más adelante señala: “A diferencia del condicionamiento, del adoctrinamiento y del adiestramiento, la educación apunta por esencia a hacer nacer en el individuo la capacidad de hacerse cargo de sí, de manera autónoma, es decir, convertirse en el sujeto de la relación consigo mismo, con el mundo y con el otro”.

Se vuelve a encontrar aquí la oposición entre el pensamiento político-filosófico (siempre con tendencia axiomática) sobre la buena sociedad y la buena vida, por un lado, y el pensamiento funcionalista, por el otro. Lo que cuenta para el primero es “el trabajo”, por el cual un individuo se transforma en agente capaz de transformar su situación en lugar de reproducirla por sus comportamientos.

Lo que cuenta para el segundo es la formación de individuos “sociales” que posean las competencias sociales y los comportamientos que los vuelven aptos para cumplir las funciones o los papeles que define para ellos el proceso social de trabajo. Se interesan en los medios institucionales de perpetuar la sociedad de trabajo, renovándola, reformándola y adaptando a los individuos a nuevos tipos de empleo.

“Los primeros insisten en que es preciso “preparar a la población desde la escuela para vivir periodos sin trabajo profesional, en que numerosas actividades (...) voluntarias podrían desarrollarse”, mientras que entre los segundos, domina la preocupación por profesionalizar, capitalizar en las relaciones sociales, “competencias relacionales, transformar en empleo... La profesionalización de las competencias relacionales como medio de desarrollar el empleo envenena y atrofia la cultura de lo cotidiano, el arte de vivir”.

Sobre estas críticas hay que señalar que, a mi juicio, no se puede reducir el problema en esta dicotomía. La educación como socialización es la base de la formación para el trabajo y el trabajo es —que no el empleo— la forma por excelencia de socialización. En otras palabras, no se trata de sustituir la una con la otra o de elegir un camino, se trata de que la sociedad requiere educación sólida y de calidad en el arte de vivir y convivir y formación en competencias que le permita a los individuos desarrollar su trabajo, ya sea en la forma de trabajo asalariado — cada vez más escaso— o de otra manera. Como ya se decía desde hace mucho tiempo, los pilares de la sociedad del conocimiento son: saber (conocimiento), saber hacer (habilidades y destrezas), saber ser (actitudes y valores) y saber ser con los demás (capacidad de convivencia y competencias blandas).

Coincidimos con Gorz en el sentido de que

Esta sociedad debe estar constituida de manera tal que las formas de empleo flexibles, discontinuas, evolutivas, lejos de ser motivo de desintegración social, den nacimiento a nuevas formas de sociabilidad y cohesión... Hay que repensar la sociedad en función de las aspiraciones que nacen de la mayor autonomía de las personas, en lugar de pensarla en función de la necesidad que tiene el capital de someter y controlar esa autonomía... El valor tiene hoy día su fuente en la inteligencia y la imaginación. Se encarna en lo inmaterial. El saber del individuo cuenta más que el tiempo de la máquina. El hombre, al llevar su propio capital saber, lleva una parte del capital de la empresa... La empresa deberá ser dotada de una personalidad diferente de la sociedad capitalista. En la medida en la que [cada persona] detente una parte creciente del saber y, por tanto, del valor de la empresa, será necesario poner en común

decisiones más estratégicas. *¿Quién podrá mañana considerarse propietario de la empresa?*

Todo esto es lo que nos lleva a afirmar que el hacer portable el capital humano (intelectual y social) de los trabajadores e impulsar la formación continua a lo largo de toda la vida es la vía para una mayor inclusión.

## CONCLUSIONES

Como se explicó en la introducción de este trabajo, en el marco metodológico que se utilizó en este trabajo es necesario distinguir dos momentos. El primero es el que se dio en el proceso de construcción del modelo de competencias en México entre los años 1993 y 2000 (que incluye también lo que se hizo entre 85 y 93, cuando se construyeron las políticas activas de mercado de trabajo en la STPS). El segundo corresponde a la reflexión *a posteriori* sobre este proceso, sus resultados, las dificultades por las que atravesó, la comparación con otras experiencias y la búsqueda de aprendizajes.

En primer momento tuvo que ver son un proceso de investigación-acción participativa y en él se combinaron diversas técnicas de investigación que permitieron definir el problema, encontrar y valorar alternativas de solución, definir propósitos y finalidades, construir su legitimación y aceptación, diseñar la arquitectura social, programática e institucional para su ejecución y operar, controlar y evaluar el proceso. El segundo momento se refiere a la sistematización y recuperación de la experiencia basada fundamentalmente en el análisis documental y de fuentes primarias (documentos oficiales), la reflexión sobre las críticas al modelo construido y la búsqueda de tendencias a futuro. Aunque el método de exposición se basó fundamentalmente en el segundo momento, en el trabajo subyace la investigación de base.

Para dar orden a las conclusiones vale la pena detenerse un momento en explicar la lógica expositiva que contiene este trabajo. Se inicia con el planteamiento del problema: los efectos que la globalización produjo sobre el trabajo y el mercado fueron tales que generaron grandes retos tanto para las autoridades laborales como para las educativas.

Posteriormente se analiza la base institucional y de políticas de la que se partía, es decir, cuáles eran y cómo evolucionaron tanto la política laboral vinculada a al mercado de trabajo como la política de educación técnica y de capacitación. Así

mismo se presenta el andamiaje institucional con el que se contaba. Sobre esta base era necesario construir la solución al problema identificado.

En el siguiente apartado se presenta la respuesta que se construyó, su diseño general conceptual, con base en nuestro contexto institucional, las tendencias en los ámbitos de la política y el análisis y en el conocimiento de las experiencias internacionales (respuestas que en el mundo se estaban dando a este mismo problema). Una exposición detallada de estas experiencias internacionales y de las lecciones aprendidas en las mismas se presenta en el capítulo 4.

En el siguiente capítulo se analizan aspectos de detalle de la solución construida. Posteriormente, el capítulo 7 se refiere al análisis de la experiencia que se dio en la instrumentación del modelo, las principales lecciones y los aprendizajes para dar pie, en el capítulo 8, a una especie de reconstrucción del modelo a manera de recomendaciones en el que se presentan los aspectos clave que deberían tomarse en cuenta.

Finalmente, se discuten las diferentes críticas que hay a modelos de esta naturaleza y se define la postura de quien esto escribe respecto a las mismas, con base en la experiencia vivida durante la ejecución del proyecto entre el año 1995 y el 2000.

Una vez establecida cuál ha sido la lógica de este trabajo, procedo a enunciar las conclusiones. La globalización, en primer lugar, ha sido establecida como uno de los conceptos que organiza las discusiones económicas y políticas contemporáneas en virtud de los cambios radicales que ha producido en el modo de producción, en el proceso de trabajo y en las relaciones sociales de producción. Se puede concluir que la mejor manera de enfrentar estos cambios consiste en considerar que la globalización trae consigo oportunidades y riesgos en donde es necesario que los encargados de la elaboración de políticas se enfrenten al reto de incrementar la equidad y la inclusión.

La realidad de la globalización supone una nueva situación, ello con base en el argumento de los considerables avances y cambios en los ámbitos de lo

tecnológico y lo económico. El achatamiento resultante muestra grupos de trabajadores con más participación, un mayor nivel de consulta e interacciones y conduce a la disminución definitiva de la intermediación propia de los mandos medios.

El mercado de trabajo se ha vuelto más dinámico, por tanto, la configuración y contenido de las ocupaciones se torna más compleja. Ahora los empleos requieren más conocimientos y menos habilidades físicas, y los temas ligados a la tecnología, trabajo, capacitación y gestión de recursos humanos son tratados como cuestiones centrales de la competitividad y productividad modernas.

La globalización significa retos y uno de ellos hace referencia al hecho de que la movilidad del trabajo ha exigido mayor velocidad de cambio y adaptación de los sistemas de educación y capacitación a las tendencias tecnológicas y transformaciones organizativas de la producción. El reto consiste en lograr mayor adaptación y velocidad de respuesta a las necesidades del cambio, en elevar la calidad y pertinencia de los programas y en mejorar la vinculación de la capacitación con las transformaciones de la estructura productiva.

A juicio de quien esto escribe, y consecuentemente con lo expuesto en el trabajo, se considera que el núcleo de la estrategia de cambio está en la formación integral y permanente de los recursos humanos, acorde con la necesidad de la empresa de elevar los niveles de productividad y competitividad para enfrentar, en mejores condiciones, los mercados globales y el cambio tecnológico.

En ese sentido, los cambios que se están produciendo en el mundo del empleo están disminuyendo la importancia de los trabajos rutinarios y de acciones estandarizadas para dar paso al uso de habilidades intelectuales y de aptitudes profesionales, es decir, al mundo del conocimiento.

Globalización y economías basadas en el conocimiento son conceptos que permiten esbozar las principales características de los escenarios de cambio. Los cambios derivados implican no tanto reformas educativas instrumentales, sino más

bien una nueva forma de pensar la producción y la transmisión de los conocimientos.

En este marco, la educación juega un papel fundamental: los cambios en el trabajo y en la organización exigen una base más amplia y sólida de conocimientos que permitan aprender a aprender para adaptarse continuamente; adicionalmente, se requiere que la formación profesional o lo que en los países europeos se denomina “educación vocacional” (dirigida a formar a los jóvenes hacia el mundo del trabajo) sea más pertinente, flexible, de calidad y, finalmente, que existan mecanismos de actualización y formación continua.

Como se muestra en esta tesis estos cambios en efecto sucedieron en nuestro país y siguen afectando el mercado de trabajo. Afirmar ahora esto parece una obviedad pero lo importante es que estos hallazgos y sus respectivas previsiones se realizaron hace más de 20 años, lo que significa que hubo una verdadera anticipación a las circunstancias.

Por lo que se refiere al impacto en las políticas públicas se concluye que el nuevo escenario mundial, determinado por los procesos de globalización, privatización y liberalización económica, trajo consigo modificaciones y presiones a la política laboral mexicana y permitió la aparición de las llamadas “Políticas Activas de Mercado de Trabajo”. Ello en función, por un lado, de la necesidad de aumento de la productividad y la mayor capacidad de adaptación que requiere la organización de los procesos de producción y trabajo; y, por otro, en función de la necesidad de establecer mecanismos para disminuir la exclusión laboral. Lo anterior orilló a las instancias correspondientes a buscar nuevas alternativas encaminadas a que los sistemas de empleo y de formación profesional respondieran al desafío que planteaba una nueva cultura del trabajo, en donde el aprendizaje permanente de valores, capacidades, destrezas y competencias técnicas y organizativas, así como la capacidad de emprendimiento y autoempleo se transformara en el eje articulador de las demandas de la sociedad productiva mexicana. Este giro conceptual modificó la relación de la formación y la capacitación dentro del



escenario educativo y abrió la oportunidad de superar la brecha existente, ocasionada por los nuevos requerimientos del mundo del trabajo.

Como se mostró en la tesis, el gobierno, desde finales de la década de los 70, inició la estructuración de políticas activas de mercado de trabajo empujado por las propias presiones de la economía y de la sociedad y, particularmente, por la ausencia en México de las llamadas políticas pasivas (fundamentalmente el seguro de desempleo). Ello conllevó a que se intentaran otros mecanismos para lograr la reconversión de la fuerza de trabajo hacia las nuevas necesidades del mercado a efecto de lograr su inserción y disminuir el desempleo estructural. A propósito del desempleo friccional se modernizaron los servicios de empleo y se desarrolló un mucho mejor sistema de información de mercado de trabajo.

Así mismo, desde finales de la década de los 70, se emprendió una política más agresiva y compresiva de educación y capacitación técnica, se fortalecieron y crearon instituciones (particularmente el CONALEP) y se hizo una especialización sectorial en los subsistemas de educación técnica. Posteriormente se inició un proceso más amplio de descentralización para lograr, no sólo cobertura, sino pertinencia en relación a las necesidades locales y regionales y una participación más activa, tanto de autoridades como de sectores locales en el sistema de educación técnica. Esta tendencia se mantuvo hasta los noventa e incluyó la creación de instituciones y modalidades de educación que no estaban presentes anteriormente, como el técnico profesional universitario, que se empezó a ofrecer en las universidades tecnológicas creadas en el sexenio de Ernesto Zedillo.

Algunas de estas políticas persisten en la actualidad y utilizan ahora tecnologías de la información, de las cuales en aquel entonces no se disponía; otras, aunque han cambiado, se fundamentan en lo que se gestó en esos años y que se mostró en este trabajo. De hecho, se puede afirmar que México fue pionero: no es sino hasta la década de los 90, por ejemplo, cuando la OECD impulsa, de manera más decidida entre sus miembros, las políticas activas de mercado de trabajo.

Dos casos son particularmente destacados: el Proyecto de Calidad Integral y Modernización (CIMO) y el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT). Por lo que respecta al CIMO, se logró un fuerte impacto en la mejora de la productividad de las PyMES, la elevación de los niveles de calificación en estas empresas y la ampliación de su base laboral. Por lo que se refiere al PROCAT, se lograron índices de colocación superiores al 75%; se adecuó oferta de formación a necesidades locales, se redujo el tiempo de búsqueda de empleo y se mejoraron las condiciones de contratación. Todo lo cual se encuentra documentado en los estudios de evaluación que se hicieron conjuntamente con el Banco Mundial y que, además, fueron en aquel entonces una gran innovación, ya que fue la primera vez que se hicieron estudios longitudinales y con grupos de control para evaluar políticas públicas.

El CIMO ha sido replicado en diversas partes del mundo y aun cuando, paradójicamente, en México al inicio de este siglo se alteró radicalmente su enfoque y alcance, sigue repercutiendo en proyectos a nivel mundial como los que se desarrollan en la actualidad en Corea.

Por su parte, años después de que se creó el PROBECAT, en Chile se instrumentó un proyecto muy parecido denominado Plan Joven, el cual, por los impactos mostrados —similares a los del PROBECAT— se impulsó por el BID en prácticamente todo América Latina. No se puede afirmar que el Plan Joven se inspira en el PROBECAT, pues no hay evidencias de ello, pero curiosamente es muy similar, la diferencia estriba en que en México estaba íntimamente vinculado a los Servicios de Empleo y se dirigía a población en general, no sólo a jóvenes como en Chile.

También este programa, a principios de este siglo, cambió su enfoque y alcance, reduciendo significativamente su impacto. No obstante, sigue operando como el Programa BECATE y como este siguen operando programas en muchas partes del mundo.

A pesar de los esfuerzos realizados en la construcción de la política de educación técnica y en materia de mercado de trabajo persistían, a mediados de los noventa, problemas importantes, sobre todo para enfrentar lo que esperaba México con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En efecto, la relación entre trabajo, empleo y educación presenta características específicas en la mayoría de los países en cuya realidad se combina cierta insuficiencia y falta de adecuación estructural; países de economías incapaces de asegurar ocupación a la creciente población en edad activa y con presión de la demanda sobre la educación, particularmente en los niveles medio y superior.

Ante esta situación, los retos que se presentaban a los responsables de las políticas económicas y de educación eran calificar con urgencia a los trabajadores cuya preparación estuviera por debajo de la tecnología empleada; reconvertir a aquellos preparados para funciones obsoletas o saturadas de personal; y afrontar el problema de los egresados del sistema educativo que no encontraban empleo u ocupaban puestos de nivel inferior a sus capacidades y se veían obligados a emigrar a países más desarrollados.

Debido a la creciente demanda, lo que implicó ampliar la cobertura sin menoscabo de la calidad. Había desequilibrios entre oferta y demanda, por un lado, e insuficiencias y falta de pertinencia, por otro. Además, se tenían altos índices de reprobación y deserción, lo que daba por resultado un bajo índice de eficiencia terminal.

La solución que se diseñó para enfrentar esta problemática consistió, básicamente, en la incorporación del Modelo de Educación Basado en Competencias, que tomaba la Norma Técnica de Competencia Laboral (NTCL) como referente para la transformación curricular, en particular para los servicios de educación no formal, la cual es atendida por los establecimientos de nivel medio superior. La educación técnica, la capacitación para y en el trabajo y la formación profesional se convertían así en un factor estratégico para promover el crecimiento económico y el bienestar social, lo que exigió definir proyectos viables de cooperación en estos ámbitos.

El Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC) estaba dirigido a mejorar a la fuerza laboral y buscaba iniciar un proceso de cambio estructural tendiente a convertir la formación y capacitación de recursos humanos en el eje central del crecimiento del índice de la productividad y competitividad de las empresas y del progreso personal y profesional de los trabajadores a través de la implantación de un sistema normalizado que sistematizara los requerimientos del aparato productivo en términos de las expectativas de desempeño en el lugar de trabajo. Buscaba también concretar un sistema de certificación que, de manera imparcial y basado en las normas correspondientes, evaluara, verificara y certificara el dominio de la competencia alcanzada. Pretendía, asimismo, significar una fuerte transformación de la oferta educativa que, tomando a las normas como referente de sus programas de estudio, desarrollara la competencia en sus educandos. Por lo anterior, el PMETYC se concibió como una estrategia que intentaba responder a las demandas del mundo globalizado.

La educación basada en normas técnicas de competencia laboral se presentaba como una oportunidad para que el sistema educativo respondiera a las necesidades del mundo del trabajo, proporcionara a las personas las competencias que mejoraran sus posibilidades de inserción laboral y contribuyera a los esfuerzos que realizan las empresas a través de la formación y el desarrollo de sus trabajadores para aumentar su productividad.

Se puede concluir que los cambios en las políticas laborales y educativas convergieron en el concepto de competencia laboral y en la importancia de diseñar un sistema que permitiera su definición, reconocimiento, certificación y formación. La competencia laboral es un concepto dinámico que imprime énfasis y valor a la capacidad humana para innovar, para enfrentar el cambio y gestionarlo, anticipándose y preparándose para él, lo que impide que el trabajador se convierta en una víctima pasiva, arrasada por transformaciones sin control.

En síntesis, la necesidad de modernizar y reformar el sistema de formación y capacitación surge, en primer lugar, debido al importante cambio en la economía

mundial, caracterizado por el tránsito de una economía dominada por la oferta a una economía basada en la demanda. En segundo lugar, porque las transformaciones del mercado exigen a las empresas adoptar modelos de producción flexibles que, a su vez, requieren esquemas de organización flexibles y abiertos, basadas en redes y equipos de trabajo y no en la concepción atomística y aislada del puesto de trabajo. En tercer lugar, porque se observa la transformación en el contenido de los puestos de trabajo: en un modelo de producción flexible, el individuo debe ser capaz de incorporar y aportar, cada vez más, sus conocimientos al proceso de producción y de participar en el análisis y solución de los problemas que obstaculizan el aumento de la calidad y la productividad dentro de la empresa.

El Modelo de Educación Basado en Competencia Laboral (EBC) en México es resultado de la reflexión de educadores, científicos, economistas y autoridades educativas sobre la gran mutación cualitativa que apareja la revolución científico-tecnológica y sobre las nuevas funciones y tareas que esto plantearía a la educación.

La pertinencia del surgimiento del PMETYC supuso un intento de respuesta competitiva en un entorno globalizado. A diferencia de otros países, México diseñó un proyecto innovador en el que participaban, en distinto grado, diferentes instancias y actores y cuyo propósito era la construcción de sistema formativo flexible, integrado y de calidad. Desarrolló un marco o estructura general de calificaciones con reconocimiento y certificación flexible de las competencias laborales.

Para entender la similitudes y diferencias con otros modelos, en el capítulo de experiencias internacionales se expone, por un lado, cuáles, a juicio que quienes diseñaron el modelo mexicano, eran las mejores prácticas y, por otro, lo compara con otros para establecer su singularidad.

Cabe hacer notar que en el tiempo del diseño no estaba generalizado el modelo — esto era ya de por sí un reto— y resultó ser una innovación. Sólo había en el

mundo dos experiencias, la de Reino Unido y la de Australia. En los primeros tres años de desarrollo del modelo mexicano, se fue generalizando de modo que hacia 1997 ya había más de 60 países con experiencias. Un dato significativo que demuestra la innovación y singularidad del modelo mexicano es que México formó parte en ese momento de los 5 países líderes que formaron un grupo de intercambio de mejores prácticas (Inglaterra, Escocia, Australia, Estados Unidos de Norteamérica y México). Además, el primer evento en América latina en el que se abordó el tema fue organizado por México en la colaboración con la OIT y el CINTERFOR, a partir de lo cual se convirtió en el referente para el diseño de otros modelos en América latina.

Resumiendo lo que se analiza en el capítulo respectivo, se puede afirmar que las experiencias más destacadas en el mundo pueden observarse en países como Inglaterra, Escocia y el Reino de Gales, Australia, Francia y España. De igual forma, a partir de las experiencias y la influencia de estos modelos, se han desarrollado sistemas nacionales en Nueva Zelanda, Sudáfrica, Singapur y otros países.

En el continente americano, las experiencias de Canadá y Estados Unidos son diferentes debido a sus características sociopolíticas. En México, a partir de mediados de los 90 se inició el desarrollo de un modelo propio. En el resto de los países de América latina también comenzaron a desarrollarse modelos y sistemas diversos, apoyados fuertemente por instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT, la Organización de Estados Americanos (OEA) y las políticas promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en la región. Muchas de ellas, como ya se comentó, apoyadas e inspiradas en el modelo mexicano.

Del análisis de estas experiencias podemos concluir que para el diseño del modelo mexicano se tomaron muchos elementos de la experiencia de Inglaterra que fue, en muchos sentidos, la pionera en los sistemas de competencias; particularmente los comités de normalización, la tercería en los organismos

certificadores y la base metodológica para el desarrollo de las normas de competencia mediante la elaboración de “mapas funcionales”.

Una estrategia significativa que instrumentaron los australianos, al inicio del desarrollo de su sistema, fue el de desarrollar normas a partir de empresas líderes en diversas materias, las cuales posteriormente se sometían a sus órganos colegiados para que adquiriesen el carácter de norma nacional. Dentro de estas experiencias se inspiraron en el esquema mexicano los que se llamaron proyectos piloto desde la demanda, que fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de manera adicional al crédito del Banco Mundial, y que sirvieron para desarrollar normas en sectores como el hotelero, la industria del vidrio y otros. Estos proyectos fueron determinantes para encontrar factores críticos de éxito en el uso de las normas dentro de las empresas.

Del modelo francés, muy centrado en la escuelas técnicas, se tomaron para el modelo mexicano varios elementos que ayudaron a desarrollar el componente de desarrollo de la oferta de servicios educativos y se abrió la puerta para que las instituciones educativas pudieran desarrollar normas institucionales que posteriormente eran validadas por los comités de normalización y/o re-expresadas para ser convertidas en normas nacionales

Como se pudo observar, el modelo español es incluso posterior al que se instrumentó en México, por lo que no influyó en lo absoluto en su diseño. Lo que vale la pena resaltar es cómo se fue expendiendo el modelo con patrones y referencias comunes pero adaptándose a contextos diferentes.

A pesar de las fuertes diferencias que existen con el modelo norteamericano, cabe hacer notar que en México se hizo, siguiendo la misma metodología que en los Estados Unidos, el Estudio de Análisis Ocupacional, referido más arriba como Estudio Nacional de Análisis del Trabajo (NJAS), a efecto de identificar los comportamientos laborales más comunes en el aparato productivo mexicano.

Dicho estudio fue de mucha utilidad para analizar el tema de las competencias básicas, los valores y actitudes en el trabajo —que después llamaron

competencias genéricas o transversales—. Sirvió, en fin, para diversos propósitos en el modelo mexicano.

En síntesis, el modelo mexicano se nutre de las mejores prácticas internacionales pero las ensambla de tal manera que resulta ser, a nuestro juicio, el más completo e integral.

Una conclusión central de este trabajo es lo que se ha denominado “globalización de la capacitación”, lo que significa que ésta debe convertirse en un proceso continuo (a lo largo de toda la vida productiva del individuo); integral, que abarque el “saber”, el “saber hacer” y el “saber ser” de los individuos; flexible, es decir, que se adapte a las necesidades heterogéneas de empresas e individuos; modular, de manera que facilite al individuo la acumulación y actualización de su capital intelectual y permita una mayor diversificación y versatilidad de los posibles caminos de formación, así, la actualización de contenidos —en caso de cambios tecnológicos o de otra naturaleza que afecten a los mismos— se hace más fácil y rápida, así como las posibilidades de entradas y salidas laterales.

Con una formación de esta naturaleza se busca motivar al individuo a proseguir hacia una capacitación continua que acarrearía nuevos logros, así como un progreso en lo económico y en lo laboral. Se trata también de una educación que reconoce y valora las distintas formas de aprendizaje y por tanto ofrece una perspectiva incluyente.

Adicionalmente esta educación busca un mejoramiento de la calidad de la información del mercado laboral. En efecto las normas de competencia laboral constituyen un sistema de información que apoya la transparencia y el mejor funcionamiento del mercado de trabajo, además de fortalecer y desarrollar su vinculación con el sistema educativo.

Todo ello permite afirmar que se trata de un proceso integral y continuo, pues se trata de una educación centrada en sus resultados, que dé énfasis a los participantes, a sus necesidades e intereses y a la posibilidad de realizar y aplicar el aprendizaje.



La viabilidad de este modelo está en función directa del grado de participación e involucramiento de los actores sociales: trabajadores, empleadores, autoridades educativas y laborales y de la población en general. Por ello, en el PMTyC se construyó una arquitectura social de participación y soporte desde, incluso, el diseño.

La experiencia mexicana, como ya se ha señalado, tuvo sus orígenes en diagnósticos sobre los sistemas de formación realizados en 1992. Los logros del modelo mexicano pueden apreciarse, sobre todo, en el desarrollo de un marco reglamentario, metodológico y de infraestructura pertinente para la institucionalización de los sistemas normalizado y de certificación, así como para la creación e innovación de instituciones y programas de formación por competencias. El proyecto empezó a presentarse como un instrumento de gran idoneidad para hacer realidad en México el aprendizaje durante toda la vida.

Otras de las fortalezas fundamentales del modelo mexicano era la coordinación con las entidades federativas, la cual se llevaba a cabo mediante convenios que suscribía la federación con los gobiernos de cada entidad, a efecto de que éstos se adhirieran al régimen federal de certificación.

Desafortunadamente, muchos de los que se consideraron factores críticos de éxito se desdibujaron con el cambio de administración, incluso se suspendieron actividades del CONOCER, lo que echó para atrás lo logrado. No es sino hasta 2010-11 que se retoman sus principios y se relanza el CONOCER con todo lo que implicó en términos de recuperar la confianza y la credibilidad del modelo.

Es por ello que concluimos en un conjunto de recomendaciones para el diseño de cualquier modelo de esta naturaleza y/o el fortalecimiento de los ya existentes:

- a) Establecerlo como un sistema de cobertura y acción nacional.
- b) Apuntar a la construcción de un marco nacional de ocupaciones.
- c) Procurar un mayor acercamiento escuela-empresa para mejorar la calidad y pertinencia de la formación.

- d) Reducir las fronteras entre educación académica y formación profesional mediante el impulso del concepto de formación a lo largo de la vida y la revaloración de las muy diversas formas y lugares donde se adquieren las competencias.
- e) La formación basada en competencias no es un problema solamente de contenidos, es toda una concepción nueva para la capacitación laboral y la educación técnica.
- f) Las competencias tienen también impactos en la gestión, tanto la educativa como la del trabajo, en las organizaciones e incide en el diseño organizacional, manejo de recursos, gestión del personal y administración educativa.

En los primeros cinco años de esta experiencia se pudieron observar beneficios tangibles para los diversos actores, dentro de los que destacan los siguientes:

Para los trabajadores y las personas:

- a) Puede constituir, simultáneamente, tanto una garantía de calidad de la formación recibida como un reconocimiento y/o una valoración de la inversión en dicha formación.
- b) Permite adquirir y portar capital intelectual.
- c) Otorga la posibilidad de transferir competencias hacia otros campos de actividad laboral.
- d) Aumenta las posibilidades de incorporación a una actividad productiva.
- e) Aumenta la seguridad en el empleo y el nivel de ingresos.
- f) Permite el reconocimiento de las competencias adquiridas en la práctica.
- g) Ofrece la posibilidad de combinar la formación y el trabajo a lo largo de la vida.

A las empresas les permite:

- a) Comunicarse eficazmente con los trabajadores.
- b) Contar con trabajadores calificados y con información precisa sobre sus competencias.
- c) Aprovechar mejor sus recursos humanos.

- d) Facilitar sus procesos de contratación, capacitación y desarrollo de personal.
- e) Mejorar su productividad y competitividad.
- f) Modernizar sus sistemas de gestión del trabajo.

Al sector educativo las competencias le permiten:

- a) Asegurar la congruencia entre los planes de estudio y los requerimientos del sector productivo.
- b) Brindar información que asegura la pertinencia de sus servicios.
- c) Ofrecer a las empresas servicios educativos de calidad para atender sus requerimientos de productividad y competitividad.
- d) Fortalecer su vinculación con el sector productivo.
- e) Modificar paulatinamente su oferta de programas y cursos hacia esquemas modulares y flexibles basados en normas de competencia.
- f) Apoyar la formación de instructores.
- g) Un mejor aprovechamiento de la infraestructura y equipo disponibles.

Para las políticas laborales, el modelo permite:

- a) Mayor transparencia en el mercado de trabajo.
- b) Coadyuvar al mejoramiento a la gestión de recursos humanos: escalafón, compensaciones e incentivos.
- c) Fortalecimiento de las relaciones laborales y mejoramiento del clima laboral.
- d) Mayor calidad en la información ocupacional.
- e) Mejor atención a desempleados y grupos en desventaja y mejor utilización de los recursos públicos.

También se concluye que los factores críticos generales para el éxito son:

- a) Participación continua y corresponsabilidad de empresarios y trabajadores
- b) Coordinación interinstitucional de autoridades de trabajo y educación
- c) Equidad y libre acceso

Factores clave para la normalización

- a) La constitución de comités de normalización;
- b) la capacitación de grupos técnicos;
- c) la elaboración y validación de la normas de competencia laboral;
- d) y la difusión y aplicación de normas con fines de evaluación, capacitación y certificación.

Factores clave de la certificación:

- a) Su carácter voluntario;
- b) que sea realizada por instancias de tercera parte;
- c) la formación de personal en las funciones de evaluación, verificación y diseño de instrumentos;
- d) la evaluación de candidatos;
- e) la vinculación entre la evaluación y los procesos de capacitación y formación;
- f) y la expedición del certificado.

Todo esto es lo que nos lleva a afirmar que el hacer portable el capital humano (intelectual y social) de los trabajadores e impulsar la formación continua a lo largo de toda la vida es la vía para una mayor inclusión.

El concepto de competencia ha permeado en todo el sistema educativo, desde la educación básica hasta la superior; ha penetrado en las organizaciones, como medio concreto para la creación de capacidades organizaciones y aun cuando en México tuvo un impase que detuvo su desarrollo y hasta la fecha no logra el nivel de madurez esperado, a juicio de que quien esto escribe, fue una gran innovación y aportación a la política laboral y educativa, pero sobre todo para la inclusión de los trabajadores y su desarrollo continuo tanto en lo laboral como en lo educativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Mariano, *Los días del futuro. La sociedad internacional en la era de la globalización*, Barcelona: Icaria, 1995.
- ARANCIBIA FERNÁNDEZ, FREDDY; Flexibilidad Laboral: Elementos Teóricos-Conceptuales para su Análisis; *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, núm. 26, 2011, pp. 39-55 Universidad Arturo Prat Tarapacá, Chile, en [http://www.redalyc.org/pdf/708/Resumenes/Resumen\\_70822578003\\_1.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/708/Resumenes/Resumen_70822578003_1.pdf)
- ARGÜELLES, Antonio, "Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep): Recuento de Experiencias 1995-2000", en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México: SEP, 2000.
- BARKER, A., *Standards Based Assessment; the Vision and Broader Factors*, London: Peddie, 1995.
- BERRA, Mariela, "Innovación tecnológica y estrategias de participación", *Gestión y Estrategia*, núm. 8 (julio-diciembre 1995), pp. 131-137.
- BONEFELD, Werner, "Las políticas de la globalización: ideología y crítica", *Globalización. Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, julio (1988), en línea: < <http://www.rcci.net/globalizacion/fg041.htm>>.
- BONILLA RIUS, Elisa; "Reforma y Calidad de la Educación Básica: El papel del currículo y de los materiales didácticos en las adquisición de las competencias básicas"; en *Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000*; SEP, México, 2000. pags. 91-126
- BRAVERMAN, Harry, *Trabajo y capital monopolista*, México: Siglo XXI, 1976.
- CINTERFOR/OIT, *La implementación de sistemas por competencias: impacto en el modelo de gestión organizacional. Experiencias y estrategias para la acción*, en línea: <<http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/doc/x/index.htm>>.
- \_\_\_\_\_, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Educación Tecnológica*, núm. 141 (octubre-diciembre 1997).
- CONFEDERACIÓN DE LA INDUSTRIA BRITÁNICA (CBI), *Informe Beaumont*, mayo de 1997.

- CONOCER, "Presentación", en *Formación basada en competencia laboral*, Montevideo: CINTERFOR/OIT, 1997, pp. 1-5.
- \_\_\_\_\_, *Planteamiento y análisis de alternativas para la utilización de Normas Técnicas de Competencia Laboral en la elaboración de programas educativos*, México: CONOCER, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Estudio de evaluación del inicio de operación del Sistema de Certificación de Competencia Laboral*, México: CONOCER, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC): avances y compromisos 1995-2000*, México: CONOCER, 2000.
- CORIAT, Benjamín, *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*, México: Siglo XXI, 1992.
- CONTRERAS, OSCAR; "Los estudios acerca de la Flexibilidad Laboral en México: algunas observaciones críticas"; en *Estudios Sociológicos*, Vol. XVII, No 54; Septiembre-Diciembre, México; 2000
- DÍAZ, Álvaro, "Las dimensiones macroeconómicas y empresariales de la flexibilidad productiva", *Capítulos*, núm. 48 (octubre-diciembre 1996), pp. 47-61.
- DRUCKER, Peter, *La sociedad postcapitalista*, Barcelona: Apóstrofe, 1993.
- DUCCI, María Angélica, "El enfoque de competencia laboral en la perspectiva internacional", en *Formación basada en competencia laboral*, Montevideo: CINTERFOR/OIT, 1997, pp. 15-26.
- \_\_\_\_\_, "La formación al servicio de la empleabilidad", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 142 (enero-abril de 1998), pp. 7-23.
- FARIS, Ron, "Principales reformas en los sistemas de capacitación en cinco países: Escocia, Inglaterra y Gales, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos", en CONOCER (selección), *Competencia Laboral: normalización, certificación, educación y capacitación. Antología de lecturas*, tomo 1, México: Longman, 1997.
- FUENTES, Carlos, "Por un progreso incluyente", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 138 (enero-marzo 1997), pp. 19-37.

- GAMERDINGER, George, "Calificaciones profesionales: experiencias del Caribe", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 149 (mayo-agosto 2000), pp. 155-166.
- GORZ, André, *Misérias del presente, riqueza de lo Posible*, Buenos Aires: Paidós, 1998.
- HIRST, Paul, Grahame Thompson, *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press, 1996.
- HOJMAN; Roberto; "Disponibilidad Inmediata de Educación Universal de Calidad: Modelo Teórico y Evidencia Empírica"; Tecnologías Educativas Colaborativas GAL&LEO, Santiago de Chile, 2014
- IANNI; Octavio; Teorías de la Globalización; Siglo XXI, 1996
- IBARRA ALMADA, Agustín E., "El Sistema Normalizado de Competencia Laboral", en Antonio Argüelles (compilador), *Competencia laboral y educación basada en normas de competencia*, México: LIMUSA/SEP/CNCCL/CONALEP, 2013, pp. 25-66.
- \_\_\_\_\_; La Administración Pública del Trabajo (Modelo Metodológico para su Análisis); Tesis de Maestría; Universidad Autónoma Metropolitana; Unidad Xochimilco; México, D.F. 1984
- \_\_\_\_\_; et. al.; Prospectiva de la Demanda de Ocupaciones y Competencias en Tamaulipas 2005-2015; Valora Consultoría S.C.; México, 2006
- INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo 1999, en línea:  
<<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/enece/enece1999/default.aspx>>.
- JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio, Política y administración; Madrid: Tecnos, 1970
- KELTNER, B., David Finegold, Chet Pager, *Institutional Supports for a High-Performing Skill Standards System: Evidence from Germany, the UK, and Australia*, Santa Monica: RAND, 1996.
- KLAU, Friedrich, Axel Mittelstadt, *Labour market flexibility*, Paris: OCDE, 1998.
- KOBINGER, Nicole, "El sistema de formación profesional y técnica por competencias desarrollado en Quebec", en CONOCER (selección),

*Competencia Laboral: normalización, certificación, educación y capacitación. Antología de lecturas*, tomo 1, México: Longman, 1997.

KRÜGER, KARSTEN;" El Concepto de 'Sociedad Del Conocimiento"; Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales ;(Serie documental de Geo Crítica); Universidad de Barcelona; 1996

LABARCA, Guillermo, "La formación de habilidades básicas y la capacitación para el trabajo productivo", *Revista de la CEPAL*, núm. 59 (agosto de 1996), pp. 53-70.

MARTÍNEZ PEINADO, Javier, "Globalización: elementos para el debate. Una revisión", en *Crítica de la razón globalizada*, Quito: Abya-Yala, 2001, pp. 9-44.

MCLUHAN; MARSHALL; La aldea global: transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI; Gedisa, 1990

MERTENS, Leonard. "Sistemas de competencia laboral: surgimientos y modelos", en *Formación basada en competencia laboral*, Montevideo: CINTERFOR/OIT, 1997, pp. 27-40.

MOORE, H. Mark, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press, 1995

MORFÍN MACIEL, Antonio, "Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación 1995-2000", en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México: SEP, 2000.

NUN, José, "La rebelión del coro", *Nexos*, 1 de octubre de 1981, en línea: <<http://www.nexos.com.mx/>>

OCDE, *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Proceedings of the Prague Conference*, Paris: OCDE, 2001.

\_\_\_\_\_, *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning*. First Draft of the International Synthesis Report, 08 de julio de 2005, en línea: <<http://www.cpi.si/files/cpi/userfiles/datoteke/novice/eko/nqs-III-first-draft-08jul05-en.pdf>>

ORTEGA ORTEGA, Manuel V., "Educación e investigación tecnológicas: imagen y realidad" en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México: SEP, 2000, pp. 311-350.



- RIDAO, José María, "Tiempos modernos", *El País*, 29 de mayo del 2000, en línea: <[http://elpais.com/diario/2000/05/29/opinion/959551208\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/05/29/opinion/959551208_850215.html)>.
- RIFKIN, Jeremy, *The End of de Job*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1995.
- SALERNO, Mario Sergio. "Trabalho e organização na empresa industrial integrada e flexível", en Celso J. Ferreti, Dagmar M.L. Zibas, Felícia R. Madeira, Maria L.P.B. Franco (org.). *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*, Petrópolis: Vozes, pp. 54-76.
- SENGE, Peter, *La quinta disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*, Buenos Aires/México/Santiago/Montevideo: Granica, 2005.
- SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, México: SEP, 2000.
- SERBIN, Andrés, "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración", *Nueva Sociedad*, núm.147 (enero-febrero 1997), pp. 44-45.
- TOURAINÉ, Alain, *Crítica de la modernidad*, traducción de Mauro Armino, Madrid: Temas de hoy, 1993.
- TUCKER, Marc, Betsy Brown Ruzzi, "Un Sistema Nacional de Normas de Competencia y Certificaciones para los Estados Unidos: etapas iniciales de implementación", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 149 (mayo-agosto 2000), pp. 201-216.
- VARGAS LLOSA, Mario, "Las culturas y la globalización", *El País*, 16 de abril del 2000, en línea: <[http://elpais.com/diario/2000/04/16/opinion/955836005\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/04/16/opinion/955836005_850215.html)>
- VARGAS ZÚÑIGA, Fernando, "Formación Profesional en América Latina: buenas perspectivas, varios desafíos", Seminario sobre Formación Profesional y Empleo. Encuentro Iberoamericano de Responsables de la Formación Profesional (México D.F., 28 de septiembre-1 de octubre de 1998), en línea: <[www.oei.org.co/iberfop/mexico8.htm](http://www.oei.org.co/iberfop/mexico8.htm)>
- WHITNEY, Charles, *NVQs and SVQs at a Glance*, London: DFEE, 1998.
- WILDE G., Roberto, *Nueva cultura productiva y estrategias empresariales y sindicales*, México: Fundación Friedrich Ebert, 1995.