



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA PÚBLICA

**EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN EN LA
GENERACIÓN DE EMPLEOS, DENTRO DEL MODELO
ECONÓMICO NEOLIBERAL: EL CASO DE LA CERTIFICACIÓN
DE COMPETENCIAS LABORALES, PERÍODO 1994-2003**

**ENSAYO QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

PRESENTA

GUADALUPE LEDUC OROZCO

Asesor: LIC. HÉCTOR ROGELIO RODRÍGUEZ FRAPPÉ



México Distrito Federal, octubre de 2005

m349040



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Índice

Introducción	3
CAPITULO I: Marco teórico	9
CAPITULO II: La relación de la educación y capacitación con el trabajo	23
CAPITULO III: Situación del empleo en México	34
CAPITULO IV: Principios del modelo económico neoliberal	45
CAPITULO V: Recomendaciones de organismos internacionales para la educación en México	51
• La OCDE	
• Banco Mundial	
CAPITULO VI: Educación y Capacitación Basada en Competencias	56
• Descripción del proyecto	
• Modelos de competencias en otros países	
• Concepto de Norma Técnica de Competencia Laboral	
• Sistema Nacional de Calificaciones Laborales	
1. Evaluación de competencias	
2. Certificación de competencias	
• Costos	
• Implantación y primeros resultados	
Conclusiones y recomendaciones	83
Fuentes de información	88

INTRODUCCIÓN

La educación basada en estándares de competencia se implanta en México en el año de 1994, en el marco del **Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación**, dicho proyecto fue apoyado con un préstamo del Banco Mundial, con un monto inicial de \$265 millones de dólares, con Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) como Prestatario y los organismos ejecutores son la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).

“El objetivo del proyecto es mejorar la calidad de la educación técnica y la capacitación en México, de manera que satisfaga las necesidades del sector productivo de una forma flexible. Específicamente, el objetivo se alcanzará a través de: a) la dotación de una medida universal (un nuevo sistema de competencias estandarizadas y de certificación); b) el incremento en la flexibilidad y relevancia del sistema de capacitación a través del rediseño de los programas de capacitación en cursos modulares basados sobre nuevos estándares; c) la participación del sector privado tanto en la promoción como en el diseño de cursos de capacitación, y d) el establecimiento de sistemas de información necesarios y desarrollar estudios que permitan la instrumentación de la nueva orientación de la capacitación”¹.

Los beneficios del proyecto según Banco Mundial son:

1° La calidad y relevancia de los programas de capacitación será mejorada porque reflejarán las necesidades actuales de las competencias laborales. Las disparidades entre habilidades aprendidas y las requeridas serán disminuidas, reduciendo el gasto en la inversión de recursos humanos por parte del gobierno, industria y los propios trabajadores.

2° Por su flexibilidad, los programas de capacitación modulares incrementarán el acceso a la formación y actualización a un amplio campo de personas. Esto beneficiará a empleadores y trabajadores, permitiendo a estos últimos obtener capacitación continua acorde a sus necesidades, y por lo tanto incrementar la productividad laboral.

3° La certificación de habilidades, indicarán el nivel de las habilidades de los trabajadores. Ambos, trabajadores y empleadores, se beneficiarán, desde la búsqueda de trabajo, hasta el proceso de contratación que se efectuará con mayor eficiencia.

Además, el Sistema de Certificación, el cual no depende de la inscripción en las instituciones de capacitación, dará oportunidades para la validación de habilidades empíricas aprendidas en el trabajo, de manera que posibiliten mejores trabajos e ingresos. La certificación también facilita la movilidad en el trabajo entre industrias y entre regiones geográficas, incrementando la competitividad de la economía mexicana.

¹ Banco Mundial, *Proyecto para la Modernización de la Capacitación y la Educación Técnica*, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe, octubre 1994, p.7.

En el concepto de "Categoría" del Programa, el Banco Mundial indica que el establecimiento del Sistema de Competencias Estandarizadas y Certificación; así como, la modularización de cursos de capacitación tendrán un impacto positivo potencial **para abatir la pobreza**, primero por facilitar su participación en la capacitación a través de cursos cortos y menos costosos; y segundo, por suministrar a ellos el certificado de validación de sus habilidades adquiridas fuera de un sistema de capacitación. Simultáneamente la naturaleza del sistema de competencias estandarizadas y certificación superará las tendencias negativas en contra de las mujeres en algunas de las ocupaciones técnicas.

Este proyecto establece que su implantación y dirección resulta de la necesidad de formación de habilidades efectivas, a través del establecimiento de un sistema de competencias estandarizadas y certificación de habilidades con la participación sustancial del sector productivo. Y que estos nuevos estándares proporcionarán herramientas con las cuales se accede y apoya la calidad y relevancia de los trabajadores y programas de capacitación, necesarios para una economía como la de México, la cual según el proyecto se encuentra en un momento de estabilización, liberación y privatización, lo que se supone es la base para un crecimiento económico a largo plazo.

Dicho proyecto parte de que la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) posibilitó la inducción de cambios en el perfil de la industria mexicana, requiriendo la actualización tecnológica y mayor capacidad de producción eficiente y competitiva para desafiar a los mercados internacionales.

El proyecto establece que una fuerza laboral instruida y habilitada es uno de los factores cruciales para sustentar el crecimiento económico del país encabezado por el sector privado y competir con éxito en el mercado internacional, particularmente dentro de la estructura del TLCAN.

Sin embargo, en diferentes investigaciones referentes a la educación, capacitación y empleo, encontramos que debido a la asociación de la escolaridad y la capacitación con la productividad en el trabajo y con la mejoría de los estándares de vida de las personas, los políticos, así como los diferentes líderes del sector privado, consideran que es necesario reformar el sistema educativo para que sus actividades se orienten a impulsar el crecimiento y desarrollo económico.

"Esta ideología del desarrollo económico y del progreso social ha estado sujeta a serias críticas por ejemplo: a) el descuido de la formación valorativa y humanística, b) las posibilidades de ascenso social que ofrece el desarrollo económico están limitadas por la acumulación del sistema; es decir, por la creación de puestos de trabajo. Esto significa que el rendimiento de la escolaridad y la capacitación depende de que encuentren un empleo productivo. Aun suponiendo que se eleven los niveles de desempeño académico de los estudiantes de las clases más bajas de la sociedad, ello no necesariamente significará que mejoren sus oportunidades de empleo en el futuro ni su capacidad para contribuir al crecimiento de la productividad del país. c) No está claro que la dinámica del sistema económico permita la mejoría en la calidad de vida en las

naciones menos desarrolladas; es más, en éstas ha habido una creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza. Ello significa que las clases bajas han ido obteniendo menos – en lugar de más – participación en el ingreso nacional a medida que crecen dichas naciones; de hecho los sectores informales han crecido y con ellos el empleo en puestos de trabajo de bajo nivel de productividad e ingreso².

Algunas cifras publicadas en los periódicos de los meses de noviembre y diciembre de 2004 nos muestran que ha ocurrido lo contrario a lo que plantea el Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación:

“La mayoría de los empleados en México reciben salarios muy bajos tanto en la economía formal como en la informal, reveló la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En su más reciente informe sobre el Empleo en el mundo, correspondiente a 2004-2005, el organismo de Naciones Unidas (ONU), señala que pese a las reformas políticas y económicas, el mercado laboral mexicano sigue afectado por un déficit de trabajo decente.”³

Un caso ilustrativo del mercado laboral mexicano es el crecimiento de la economía de la maquila: en la década de los noventa la industria maquiladora aumentó su producción a una tasa anual promedio cercana a 40 por ciento. Para 2000 las exportaciones del sector ascendían a 80 mil millones de dólares, más que todas las exportaciones de Brasil, y el empleo se triplicó de 446mil 436 plazas en 1990 a cerca de 1.3 millones en 2000.

Sin embargo, la industria maquiladora prácticamente no ha creado vínculos con el resto de la economía mexicana a pesar de recibir privilegios fiscales y de haberse beneficiado de mano de obra barata.

En América Latina hubo un aumento del desempleo en los últimos 10 años y hasta 2003 había más de 30 millones de personas que sobrevivían con menos de un dólar diario. La desocupación en la región pasó de 6.9 por ciento en 1983 a 8% en 2003.

La OIT señaló que en el caso de México la tasa de desempleo es baja, pero quienes trabajan en los sectores formal e informal están *pobremente pagados*. Criticó que el mercado laboral mexicano se caracterice por los bajos salarios, escasa seguridad en el empleo, inadecuada protección social y poca educación para el trabajo.

Las maquiladoras han sido desarrolladas por Estados Unidos, aprovechando los bajos costos laborales para reexportar el producto final al mercado estadounidense. Con ello, las empresas obtienen ventajas fiscales en su país, pues únicamente pagan impuestos por la parte del componente que representa el valor añadido del producto importado. Por si fuera poco, se elimina cualquier incentivo para establecer vínculos con la economía mexicana.

² Llamas Huitrón, Ignacio, “Trabajo, formalidad, escolaridad y capacitación” en *La situación del trabajo en México*, Garza Enrique, 2003, Plaza y Valdés, México D.F., p. 155

³ AFP, REUTERS, “La mayoría de los mexicanos en empleos mal pagados” en *La Jornada*, México D.F. 8 de diciembre de 2004, p.24

En síntesis, la OIT considera que la fuerte dependencia sobre los productos importados hace que la maquila añada muy poco valor a los bienes que produce, con la consecuencia de que mantiene estancados los salarios y la productividad es baja.

La OIT, que reúne a representantes de los gobiernos, trabajadores y empleadores, analiza la relación entre crecimiento, empleo y productividad para demostrar que una mejoría de la productividad (la cantidad de bienes o servicios producidos por un trabajador) es la forma más segura de reducir la pobreza.

Aunque el informe reconoce que a corto plazo un avance de la productividad puede traducirse en pérdida de empleos, en el aumento de los beneficios, aunque no de los salarios, en el deterioro de las condiciones laborales y en el incremento de los horarios de trabajo.

Asimismo, se encuentra la siguiente información: "La economía mexicana experimentará en 2005 un crecimiento de 2.8 por ciento, menor al esperado para el final de 2004, y ocurrirán altas tasas de desempleo e inflación, según proyecciones de los expertos del Centro de Modelística y Pronósticos Económicos (Cempe) de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y advirtieron que para 2005 el consumo de las familias será menor, y no habrá mejoría en los niveles de bienestar".⁴

Los resultados del Cempe revelaban en la misma publicación que el producto interno bruto cerraría a finales de 2004 con 3.99 por ciento de crecimiento, mientras que para 2005 se esperaba 2.79 por ciento en el mismo rubro. La tasa abierta de desempleo se ubicaría, al cierre de 2004, en 3.70, y en el 2005 en 3.54 por ciento. El Índice Nacional de Precios al Consumidor se pronosticaba para el último mes de 2004 entre 3.9 por ciento y 5.18 por ciento, y la inversión extranjera directa pasará de 15 mil 601 millones de dólares en 2004 a 13 mil 568 millones de dólares en el 2005.

En cuanto a educación encontramos la siguiente información: "El desempeño de los alumnos mexicanos en matemáticas, lectura y ciencias bajó en la actual administración con respecto al obtenido en las pruebas de 2000, indican los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) 2003".⁵

De nueva cuenta, México ocupó el último lugar del grupo de la OCDE, pero en la lista ampliada de 40 países (que incluye a no miembros) el país quedó en el lugar 37, apenas arriba de Indonesia, Túnez y Brasil; salvo en lectura donde se ubicó en el número 38.

Los datos actuales tanto de empleo, como de educación nos muestran que en diez años (1994-2004), no se ha registrado ni crecimiento en el empleo ni en la educación; contradiciendo las predicciones del "Proyecto para la Modernización de la Capacitación

⁴ Galán José, "Prevén expertos que en 2005 se disparará el desempleo" en *La Jornada*, 8 de diciembre 2004, p.40

⁵ Herrera Beltrán Claudia "Empeora el rendimiento escolar en México durante el Foxismo: OCDE" en *La Jornada*, 7 de diciembre de 2004, p.42

y la Educación Técnica”, para el cual fueron solicitados al Banco Mundial, préstamos por varios millones de dólares.

Con base en la información de diferentes investigaciones y por cifras de instituciones oficiales, podemos suponer que el Proyecto para la Modernización y la Educación Técnica en México, sólo ha cumplido y probablemente de manera parcial su objetivo en cuanto al apoyo a la productividad, y que los beneficios prometidos para los trabajadores en cuanto a mejores y más empleos, no se ha cumplido, a diez años de su implantación.

Por lo anterior me parece interesante investigar en realidad cuáles son los principales factores que promueven el empleo, cómo participa la educación y la capacitación para incrementar la productividad y el empleo; así como determinar en qué condiciones es posible que la capacitación garantice el acceso al empleo o a mejores salarios e investigar en particular los resultados del proyecto de certificación de competencias con respecto a la población certificada y sus condiciones actuales de trabajo.

Por lo anterior, para esta investigación planteo la siguiente hipótesis: El programa de certificación de competencias laborales ha cumplido parcialmente sus objetivos pues únicamente ha apoyado el incremento a la productividad, sin embargo el acceso a más y mejores condiciones de trabajo para el personal capacitado y certificado se ha incumplido por parte de este programa.

El objetivo del presente ensayo es determinar en qué medida se cumplieron los objetivos y beneficios planteados por el PMETYC y la certificación de competencias laborales, así como determinar a quién sirven los resultados obtenidos.

Este ensayo se compone de seis capítulos, los cuales son necesarios para determinar en qué medida son validas las premisas del PMETYC, y conocer las actuales condiciones de empleo, educación y capacitación en nuestro país.

En el capítulo I, correspondiente al marco teórico, se describe brevemente el PMETYC y como antecedente a este proyecto, se muestra una síntesis de los diferentes programas educativos, los cuales se han impulsado de acuerdo a los objetivos de los diferentes gobiernos, coincidiendo estos, algunas veces con los intereses de la población y otras veces únicamente con los intereses de los grupos en el poder.

El capítulo II, trata del papel de la educación y la capacitación como coadyuvantes en el acceso al empleo, con el fin de determinar si únicamente basta con adquirir habilidades y su correspondiente reconocimiento para obtener empleo y mejor salario.

En el capítulo III, se muestra la situación actual del empleo en México, con el propósito, de comprobar si el modelo neoliberal en la economía y el modelo modernizador en la educación, han dado los resultados que pregonan en cuanto a mejores condiciones de vida de para los trabajadores y la población en general.

En el capítulo IV, se exponen los principios del modelo neoliberal, para comprender el contexto en el que está inserto el proyecto modernizador de la educación y en particular el programa de certificación de competencias laborales.

En el capítulo V, se señalan las recomendaciones de organismos internacionales para la educación en México, con el fin de determinar a que intereses sirve, el proyecto modernizador de la educación en México.

Por último, en el capítulo VI, se describe el PMETYC, particularmente en su componente de certificación de competencias laborales, y sus resultados globales.

CAPÍTULO I

Marco Teórico

El Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación surge como una respuesta del gobierno a través de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría del Trabajo, a los cambios nacionales e internacionales, considerando que a nivel internacional la globalización de los mercados, el acelerado avance tecnológico y los nuevos esquemas de organización de la producción y gestión del trabajo están provocando cambios en los sistemas institucionales de la formación y la capacitación, como en la orientación y contenido de programas de estudio y en los métodos de enseñanza y evaluación de resultados.

Este Proyecto plantea que la globalización y el avance tecnológico no sólo significan cambios en las ocupaciones, en la producción y en el comercio, sino que también demandan mayor calidad, flexibilidad y adaptación de la educación y formación de recursos humanos a las nuevas condiciones de la economía y la sociedad.

En 1993 se elaboró un diagnóstico⁶ por parte de la SEP en colaboración con el Banco Mundial, con el fin de implantar este proyecto el cual consistió en: realizar consultas con los sectores productivo y laboral, así como analizar experiencias internacionales sobre la integración de sistemas de formación con el enfoque de competencia laboral.

El diagnóstico, arrojó los siguientes resultados:

- Una población trabajadora de 36.5 millones de personas,
- Con promedio de escolaridad de 7.4 años
- 22% no había concluido sus estudios de primaria.
- Apenas el 7% continuaba sus estudios, el 94% eran personas de entre 12 y 29 años.
- Lo anterior reflejaba un abandono de las aulas por parte de la población mayor de 30 años.
- Además de lo antes mencionado el diagnóstico agregó que existía escasez de oportunidades para la educación continua de trabajadores, lo que implica que lo que sabe la gran mayoría de las personas lo han aprendido en los centros de trabajo más que en la escuela, incluyendo a los trabajadores del sector informal y las micro empresas.

Asimismo, se encontró que cuatro quintas partes de la fuerza de trabajo que tendría el país para el 2005, ya estaba en el mercado laboral, en donde además de participar en la actividad económica recibía capacitación y formación para el trabajo. Esto quiere

⁶ Los resultados del diagnóstico realizado se sintetizan en el Capítulo II del Proyecto para la Modernización de la Capacitación y la Educación Técnica, asimismo, el documento menciona que los resultados de dicho estudio están resumidos en "Detalles de la implantación del Proyecto" archivados en el LAC.

decir que una alta proporción de la población que participa en el mercado laboral adquiere y desarrolla competencias para el trabajo en las empresas en donde presta sus servicios.

La conclusión a la que llegaron con este diagnóstico fue la siguiente:

Se requería mejorar la eficiencia, calidad y pertinencia de la educación y capacitación, además de revalorar la función educativa de la empresa como centro principal de formación de recursos humanos dentro de un sistema de certificación que permitiera recuperar y reconocer socialmente la experiencia laboral y el capital intelectual que aporta el individuo.

En este marco surgió el concepto de Competencia Laboral como un medio para definir la capacidad productiva de un individuo que se determina y mide en términos de su desempeño en un contexto laboral y refleje los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para la realización de un trabajo efectivo y de calidad.

El Proyecto supone que la Competencia Laboral permitirá cubrir una necesidad del mercado de trabajo, puesto que constituye un instrumento de información que agiliza y mejora su funcionamiento; por otro lado, deberá mantener y desarrollar las posibilidades ocupacionales de los individuos, ayudándoles a conservar y aportar su capital intelectual, además asegurará la calidad de su desempeño, al estar basado en estándares diseñados y reconocidos por el sector productivo.

Asimismo, el Proyecto plantea que para las empresas el enfoque de Competencia Laboral apoyará los procesos de selección, contratación y capacitación de recursos humanos, coadyuvando al aumento en la productividad y la competitividad.

Con lo anterior podemos ver que en este Proyecto se le da un importante papel a la capacitación como elemento coadyuvante para la productividad y la competitividad, sin embargo, no es la primera vez que el Estado prepara para el trabajo y para la vida de acuerdo al contexto social, económico y político que impera, lo que implica que generalmente los métodos educativos han sido inducidos e impuestos, de acuerdo al interés real que tengan los grupos en el poder.

Los proyectos educativos institucionales varían de un plan a otro, de un período a otro; responden y enfatizan problemáticas diferentes, metas a formar en el educando, generalmente en todos los proyectos educativos se plantea a la educación como un modo activo en la transformación social y en la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas, y actitudes y valores que permitirán al ser humano mejorar su situación cultural y económica.

Por tanto es importante conocer los objetivos, que han planteado los diferentes proyectos educativos a partir de la Revolución Mexicana, con el fin de comprender el contexto actual en que surge el Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, según el Prof. Guillermo Domínguez, en su investigación

“Proyectos Educativos Mexicanos del Siglo XX”⁷ han existido cuatro grandes proyectos educativos los cuales a continuación se sintetizan:

Proyecto Nacionalista

Definido y elaborado durante la administración de José Vasconcelos fue un proyecto novedoso apegado al humanismo que se integró con los programas de la escuela rural, de la escuela racionalista, de la escuela activa, con la educación tecnológica, la alfabetización de adultos, con programas culturales, la edición de libros, la construcción de bibliotecas, de teatros, la vinculación de la escuela con las necesidades de las comunidades, y con una nueva filosofía educativa para la cual la cultura era un medio para la transformación social.

Fue un proyecto que se adecuó a su tiempo y a la coyuntura al definirse según el tipo de nación que se quería construir, planteaba la educación como eje de la transformación social, con el fin de comandar los cambios económicos, políticos y culturales que se necesitaban. La educación debería brindar respuestas a los diferentes problemas sociales.

De finales de septiembre de 1921 a julio de 1924, período en el cual estuvo al frente de la recién creada Secretaría de Educación Pública (SEP), Vasconcelos inauguró bibliotecas, escuelas, edificios universitarios, centros culturales para obreros y el estadio de la ciudad de México.

El proyecto educativo promovido por Vasconcelos comprendió:

- La construcción de escuelas a un ritmo acelerado,
- La formación de una nueva generación de maestros, pedagogos y profesores rurales,
- Reformó las técnicas de enseñanza y diseñó nuevos programas de estudio,
- Abrevió la distancia que separaba a las escuelas rurales de las urbanas,
- Elevó al maestro a rango de forjador de ciudadanos y concibió las actividades culturales como fuerzas regeneradoras de la sociedad y constructoras de la identidad nacional; pues el saber y el arte deberían de servir para mejorar la condición de los hombres,
- Impulsó campañas de alfabetización, iniciadas como rector de la Universidad, que lograron enseñar a leer y escribir a 100 mil adultos; con un gran consenso y colaboración social, a través de las misiones culturales,
- Un nuevo concepto de educación que adoptó los principios de la escuela activa,

⁷ Domínguez Y, Guillermo J, *Proyectos Educativos Mexicanos del Siglo XX*, Escuela Superior de Economía/IPN, mimeo.

- Relacionó la educación con los problemas nacionales, con el fin de apoyar la reforma agraria contra el latifundio, de desterrar el militarismo, castellanizar a los indígenas e integrarlos al desarrollo, o de incorporar a las comunidades más apartadas mediante el establecimiento de escuelas rurales,
- La conciencia de nuestra identidad mestiza y la afirmación de nuestra vocación Latinoamericana,
- El impulso de la educación popular, la pintura, el muralismo, la música, la edición de libros, las bibliotecas, los bailables,
- La definición del papel de la escuela secundaria, de la enseñanza técnica,
- La enseñanza aplicada a las actividades prácticas, productivas, deportivas y culturales.

La enseñanza agrícola tenía que formar técnicos e ingenieros que se encargaran de mejorar y hacer más rentables las prácticas agrícolas cotidianas, de desarrollar cultivos más productivos y formar técnicos expertos. Los campesinos que estudiaban en las escuelas agrícolas regionales tenían que aprender los fundamentos del comercio y de la exportación; recibirían una instrucción general, teniendo de base las materias de geografía, de meteorología y botánica; también se iniciaban en los principios de la contabilidad, de la legislación y en la adquisición de nociones elementales de derecho laboral; se completaría su formación con el conocimiento de la producción agrícola y la instalación de pequeñas industrias alimentarias y de conservas.

En las ciudades se construyeron escuelas técnicas y profesionales como la casa del papelero, la Escuela de Artes y Oficios para hombres, la Escuela de Maestros Constructores, el Instituto Tecnológico y 17 pabellones de la Facultad de Ciencias Químicas.

Los maestros tenían que adaptarse a las exigencias de la época y responder a los deseos colectivos de conocimiento y bienestar. Para formar a los nuevos maestros, reformó la educación normal. En los primeros días de junio de 1923 se cambiaron los programas de las escuelas normales, y los de enseñanza general. Al maestro se le forja renovando la pedagogía y una nueva concepción de la escuela la "escuela activa".

La escuela activa se fundamenta en cuatro principios:

- a) preparar maestro sanos de cuerpo,
- b) dotarlos de una cultura suficiente para garantizar la enseñanza de la primaria de calidad,
- c) permitirles dominar las técnicas de enseñanza y
- d) lograr que adquieran la capacitación necesaria para orientar su enseñanza hacia actividades agrícolas e industriales.

El proyecto de Vasconcelos fue un proyecto educativo con fundamento popular, con raíces y compromisos nacionales, un medio para el progreso social e individual, para preparar culturalmente al pueblo, para formar personas cultas, productivas, para desarrollar armónicamente las facultades humanas, para impulsar la solidaridad internacional, con base en el progreso científico. Para que la educación fuera una fuente de ideas y de sugerencias útiles para el país, para que los intelectuales trabajasen sin adular al poder y enajenar con ello su dignidad y libertad.

La educación socialista

El proyecto de la educación socialista de Lázaro Cárdenas se establece mediante la reforma del Artículo 3° Constitucional, con el compromiso de prevalecer la enseñanza pública, la democratización de su acceso; de convertirla en un medio para la equidad y la igualdad social. La educación debería excluir toda doctrina religiosa, combatir el fanatismo, los prejuicios, para crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social y política.

La educación socialista se inspiró en el pensamiento marxista-leninista (en la experiencia de la escuela soviética), en la escuela racionalista (del español Francisco Ferrer, fundador de la escuela moderna, para la cual la educación debía orientarse hacia el trabajo) y en la escuela activa.

La escuela socialista aspiraba a elevar las condiciones materiales de vida de los trabajadores, a aumentar su bienestar mediante la creación de una economía moderna y colectivizada para un pueblo laborioso, culto y entusiasta.

La escuela debería enriquecer la inteligencia y el sentimiento de los hombres con todo el tesoro científico, y estético de la humanidad. La cultura tenía que ser un medio para el aprovechamiento de la naturaleza, para la comprensión científica y razonada de los procesos del universo y de la vida, a la vez que un factor de progreso colectivo. Una escuela combativa y crítica de los medios de esclavitud material y espiritual que aniquilan la dignidad humana.

El educador socialista deja de ser un simple transmisor de ideas ajenas y forma trabajadores conscientes, disciplinados y aptos; se convierte en un guía de la nueva organización, en descubridor del progreso científico, en camarada de la juventud.

En su escuela por la paz, es el medio para encauzar el antagonismo social y la lucha de clases hacia la solidaridad de los intereses nacionales con los de la humanidad.

Es una escuela para la preparación armónica de las clases trabajadoras y de las futuras generaciones en el trabajo colectivo, en la dirección de un nuevo régimen social, contraria a la explotación del hombre por el hombre.

Las escuelas urbanas debían orientar su labor hacia las actividades que conviniere a la ciudad, en tanto la escuela rural debía hacerlo hacia las de tipo campestre. Sin embargo son una sola escuela al pretender la realización de una vida satisfactoria, en todos los aspectos materiales y espirituales.

La educación socialista creó escuelas para el trabajo; las escuelas eran centros de trabajos útiles con el objetivo de capacitar profesionalmente a los campesinos, a los obreros y a los cuadros dirigentes de la sociedad.

La educación socialista aspiraba a la formación de obreros calificados para que las masas proletarias tuvieran una justa participación en el aprovechamiento de la riqueza social.

Para coordinar y uniformar bajo una sola dirección la labor educativa nacional se estableció el Instituto de Orientación Socialista, que tuvo como tareas:

- La reforma de los planes de estudio, de los libros de texto y los programas de clase,
- Coordinar la labor educativa, desde el punto de vista técnico y administrativo,
- Difundir la orientación socialista entre el magisterio, la juventud y el proletariado,
- Jornadas culturales de desfanatización, de combate de vicios y de todas las formas de explotación humana,
- La enseñanza indígena mediante la preparación de profesores para difundir la cultura en idiomas indígenas,
- Establecer más escuelas rurales,
- Instalar escuelas nocturnas para adultos, según las necesidades de los obreros,
- Construir escuelas regionales campesinas para la enseñanza de técnicas agrícolas,
- La reorganización de las escuelas normales rurales y de la Escuela Nacional de Maestros para formar al maestro socialista,
- Adaptar los programas de las escuelas secundarias,
- Establecer la enseñanza técnico industrial y la técnica superior,
- Crear institutos y escuelas de arte con el propósito de dar educación estética a las masas,
- Crear más bibliotecas para alejar de los vicios al joven proletariado

La meta general de la escuela socialista era la transformación social y el cambio regional para lograr la industrialización nacional.

La Escuela de Unidad

Cárdenas entregó el gobierno a los poderes, económico, ideológico, cultural y político de tradición conservadora, contrarios a las demandas populares y contrarios a que la educación fuera un medio de creación de conocimientos ligado a la solución de las necesidades sociales y nacionales en el terreno productivo, científico y tecnológico.

Y aunque Cárdenas trató que la sucesión presidencial transcurriera sin violencia, que fuera "legal y legítima", no lo logró y Ávila Camacho asumió la presidencia con acusaciones de fraude y con sublevaciones armadas. Frente al descontento político y social la opción del nuevo gobernante fue integrar un gabinete de reconciliación y de "unidad nacional". Por ello, en la Secretaría de Educación Pública quedó un cardenista conservador, quien actuó fiel al nuevo presidente y desleal a la obra educativa de la escuela socialista.

Alegando que la situación nacional y la coyuntura internacional exigían la unión de los mexicanos, la nueva administración hizo del apaciguamiento social, del amor y de la paz, la bandera ideológica del accionar gubernamental, considerando a la escuela como uno de los instrumentos más apropiados para tales fines ideológicos y políticos.

Con un gobernante conservador, opuesto a las políticas cardenistas, el paso natural y obligado era la derogación de la escuela socialista, y así lo hizo sin mayor demora. La escuela cambió los fines de emancipación social y de la producción colectiva por los propósitos de la armonía social, de la paz y del amor entre los mexicanos. Por una escuela para fomentar la unidad, para formar la nacionalidad, para impulsar la espiritualidad, la reconstrucción moral, la convivencia pacífica, plural, libre. Una escuela que debería alentar la reconciliación nacional, ser favorable a incorporar a los grupos privados a las tareas educativas, opuestas a las ideologías extranjerizantes, a la coeducación, a la respetuosa libertad de enseñanza, con sistemas de educación unificados, con normas pedagógicas precisas y aplicables.

Ese fue el rumbo que se le impuso a la escuela y que perduró durante las administraciones de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines.

En la administración de Ávila Camacho se orientan las acciones a apaciguar las inconformidades de los grupos de poder económico e ideológico contra las políticas del Cardenismo, a lograr un gobierno para todos, de simpatía nacional y de solidaridad internacional. A educar para la armonía, a moralizar las acciones del magisterio, a centralizar acciones educativas para que los sistemas locales de enseñanza primaria dependieran exclusivamente del poder federal, a preparar a los jóvenes para la industrialización del país, a incrementar las actividades para liquidar el analfabetismo, a crear el tipo de trabajador técnico que exige el desarrollo económico, a elevar la cultura general en el campo de la ciencia y el arte.

En el régimen sexenal de Miguel Alemán se continúan las campañas de alfabetización de Ávila Camacho, la construcción de escuelas, la capacitación magisterial, la labor editorial, la escuela rural para crear un espíritu cívico que haga sentir a los niños campesinos que son parte de la nación, el fomento a la educación técnica por considerarla parte integral y sustantiva de la industrialización del país, apoya las escuelas de agricultura, por ser tan necesario en el desarrollo económico del país, declara su rechazo al comunismo y al imperialismo y promueve en las escuelas la mexicanidad, porque ser mexicano es un valor superior a ser obrero, campesino o indígena.

Adolfo Ruiz Cortines, por su parte, precisó que los fines de su programa educativo era la vigorización de la nacionalidad mexicana, la elevación de la cultura de clases populares, la orientación de la educación para servir al desarrollo económico; atiende más a la educación superior, a la educación media y a la tecnológica que a la básica y a la rural; construye universidades y escuelas secundarias en los estados; da mayor énfasis a la educación urbana con el fin de apoyar la industrialización, descuidado la educación en el medio rural.

La escuela de unidad incluyó el Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (Plan de once años: 1958-1964 y 1964-1970), en el que los esfuerzos educativos se enfocaron, principalmente, a la expansión cuantitativa de la enseñanza. El plan ocasionó la concentración de la matrícula en determinadas zonas, modificó y renovó los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, media y normal, editó los libros de texto gratuitos, sin salirse del proyecto de escuela unitaria.

En el sexenio de 1964-1970 se prestó especial atención a la continuación y conclusión del Plan de once años, y se implantaron los métodos de aprender haciendo y de enseñar produciendo; se intentó unificar la enseñanza media en sus dos niveles, adjudicando el carácter de ciclos ambivalentes, intermedios y terminales, y se organizó el servicio nacional de orientación vocacional.

Fue con estos gobernantes cuando el presupuesto educativo disminuye considerablemente y cuando más se desatiende la educación indígena y campesina. Cárdenas destinó el 12.6% de la inversión pública a fomentar la educación básica, Ávila Camacho la disminuyó a 10.2% y Miguel Alemán a 8.3%. De 1952 a 1958 Ruiz Cortines le dedicó el 8.9% del presupuesto público a la educación, en pleno auge productivo, -es la época del "milagro económico mexicano"-.

La industrialización se convierte en la bandera de dichos gobernantes, quienes aprovechan la segunda Guerra Mundial y la guerra de Corea para promover la producción manufacturera. Durante las décadas de 1940-1960 y valiéndose de la situación mundial favorable a las exportaciones que demandan textiles, alimentos, materias primas, hierro, acero y energéticos, las políticas gubernamentales se encaminan a establecer leyes de fomento industrial, a conceder exenciones de impuestos, a aplicar reducciones fiscales, a proteger la industria nacional, mediante aranceles y licencias de importación.

El resultado de la demanda externa y la protección interna fue un crecimiento económico constante del PIB manufacturero, el fortalecimiento económico del capital bancario, del capital comercial e industrial y el incremento de las inversiones en los centros urbanos de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. La aportación de la producción industrial al PIB pasó de 15.0% en 1940 a 15.5 % en 1954 y a 16 % en 1960. La población económicamente activa era el 32.6% de la población, cuyo número andaba en 25 millones 971 mil personas, de las cuales un 42.6% habitaba en las urbes y el restante 57.4% en el campo. El 61 % de la población laboraba en actividades

agropecuarias, el 18% en manufactureras, en tanto el restante 21% lo hace en los servicios. En el Distrito Federal se produce la mitad de la riqueza nacional.

En el aspecto social y político los gobernantes orientan sus actividades a la conciliación de clases, a la desmovilización social, a afianzar el control corporativo sobre el movimiento popular, a limitar el reparto agrario, a favorecer la inversión externa, a eliminar todo vestigio de nacionalismo revolucionario cardenista.

En el terreno educativo se enfatizan políticas educativas centralizadas y homogéneas, planes y programas únicos, se prioriza la educación técnica y urbana sobre la humanística y rural, se instituye un programa de construcción de escuelas, se reforma el Artículo 3° Constitucional, se centraliza el sindicalismo mediante un organismo bajo control de las autoridades, se aumenta la matrícula y continua en descenso el analfabetismo.

Las posturas del gobierno se inclinan hacia posturas conservadoras, abiertamente a favor de los grupos de poder económico, de modo que ya no se habla en beneficio de los intereses de las mayorías sociales, sino de propiciar una rápida industrialización, de instruir a las masas para que respondan a las demandas de las industrias, de dar todo tipo de facilidades a la inversión privada, de contrarrestar las huelgas obreras, el reparto agrario y garantizar la permanencia de latifundios.

El proyecto modernizador

Derivado de las políticas neoliberales, según las tendencias internacionales, la modernización educativa se puso en práctica a partir de la década de 1970, a través de la Reforma Educativa de Luis Echeverría, de la revolución educativa de Miguel de la Madrid durante los años ochenta y de la modernización educativa de Salinas de Gortari, con el fin de vincular la educación con la modernización económica, con el cambio social, para que la educación sea un medio que impulse el crecimiento económico, la formación de capital humano (conocimiento y adquisición de destrezas), la creación de competencias.

La modernización educativa destaca los aspectos relacionados con la eficiencia educativa, con la eficacia escolar, con la calidad de la educación, con la cobertura de la oferta educativa, con la búsqueda de nuevos modelos pedagógicos y de nuevas formas de participación de agentes privados de la educación; refuerza la vinculación de educación con el sector productivo, de formas competencias prácticas, y de aumentar la eficiencia económica del sector educativo, lo cual es expresado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, del 18 de mayo de 1992.

El modelo educativo que se propuso era "abierto" y "flexible", emplea un discurso pedagógico-económico haciendo un símil del sistema educativo con el sistema de mercado, al considerar la educación como una función productiva, a la escuela la asimila con la empresa, al gasto educativo con la inversión de capital humano, al padre de familia con el comprador de servicios; asimismo, toma como base las normas de competencia, las reglas de mercado, la evaluación del resultado académico, el autoaprendizaje de los alumnos, los nuevos roles profesionales, la polivalencia

académica, la flexibilidad curricular y educativa, la orientación multi e interdisciplinaria, la educación permanente, pertinente, rentable, competitiva; a los postgrados ligados con las nuevas tecnologías, el que los funcionarios gubernamentales no sean los que determinen hacia donde debe ir la educación, sino que sea el mercado, que en vez de invertir recursos públicos en educación se le deje en manos del mercado y de los empresarios.

Al sistema educativo se le determinan dos grandes objetivos:

- a) transformar la economía y la organización social mediante la modernización de las mentalidades e
- b) instaurar un nuevo orden económico en el cual el conocimiento sea uno de los aspectos más importantes para el desarrollo de la nación, pues la sociedad del siglo XXI será una comunidad del conocimiento y de la información, que funcionará con mayores niveles de competitividad y de productividad.

Se reforma el sistema educativo para que: a) se oriente a relacionarse con el mercado laboral, b) se descentralice, c) cambie los planes y los programas (los flexibilice), d) revise la oferta de carreras, e) estimule la participación de grupos privados e instituciones interesadas en la educación, f) se privatice la educación pública eliminando el monopolio educativo estatal, g) se evalúen desde el exterior los resultados del aprendizaje y la eficiencia de los costos por graduado, h) se de prioridad al financiamiento de la educación básica sobre la técnica y la superior, pues los recursos privados cubrirán la brecha que dejará la retirada parcial de tales niveles, i) se incentive la innovación y la eficiencia mediante mecanismos de competencia por los recursos públicos, j) se capacite a los docentes con programas remediales a distancia, pues no se debe invertir más en su formación previa.

En México, al igual que en otros países del orbe, la reforma educativa se realiza por recomendación de las empresas multinacionales vía Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la UNESCO, dichas recomendaciones van encaminadas a priorizar la adquisición de habilidades y competencias prácticas, más que al desarrollo de la educación humanística y la formación de conocimientos teóricos.

Como estrategia de solución a los problemas educativos, se opta por la calidad académica, la austeridad presupuestal, la disminución de la matrícula, el crecimiento de la inscripción en instituciones no universitarias, el impulso mayor de las modalidades tecnológicas, el aliento a la privatización de labores educativas, los exámenes únicos, los ataques a la contratación colectiva, el control salarial, los "Bonos" de productividad docente, los estímulos al cumplimiento educativo.

La modernización educativa prioriza la formación de recursos humanos para responder a los requerimientos laborales y a las formas de organización flexible del trabajo, en el adiestramiento de individuos autónomos, en desarrollar capacidades de anticipación del futuro y actualización permanente para asumir con creatividad el abordaje y resolución de problemas laborales; en lograr una alta capacitación de competencias diferenciales

para los distintos grupos de la población; en asegurar una formación profesional compatible con las exigencias técnicas que ayuden a los países a insertarse con éxito en el ámbito internacional; en crear escuelas eficaces que enfatizen el desempeño académico.

Se prevé que en los escenarios económicos más factibles del futuro, los mercados de trabajo tendrán un comportamiento distinto al actual que no se requerirá formar profesionales o técnicos para puestos fijos sino para la permanente cualificación profesional con vistas a la continua movilidad laboral; que las instituciones educativas formen técnicos y profesionales con una fuerte orientación para el autoempleo y hacia la creación de microempresas. El proyecto modernizador ha centrado sus esfuerzos en la educación superior en tres direcciones:

- disposición de la matrícula a las modalidades tecnológicas (la OCDE "recomienda" al gobierno mexicano que "multiplique las universidades tecnológicas"), mediante un crecimiento importante del sector privado en este campo;
- contención del crecimiento de la universidad pública tradicional (con carreras liberales y humanísticas) y limitación de su subsidio;
- promoción de desarrollo académico a través de instrumentos de compensación y redistribución económica, tales como el "programa de mejoramiento del profesorado" en las instituciones de educación superior y el de "superación del personal académico".

Como podemos ver el Proyecto para la Modernización de la Educación técnica y la Capacitación es parte importante del proyecto modernizador, el cual como ya se mencionó, es implantado con financiamiento de Banco Mundial y como **respuesta de instituciones nacionales a los cambios internacionales del trabajo y la globalización** de los mercados, lo cual podemos verificar en el documento "Proyecto para la Modernización de la Capacitación y la Educación Técnica", el cual fue elaborado por el Banco Mundial y que en su introducción menciona lo siguiente:

"El éxito de México en estabilización, liberalización y privatización de la economía ha puesto la base para un crecimiento económico a largo plazo. La ratificación del TLC posibilitó la inducción de cambios en el perfil de la industria mexicana, requiriendo la actualización tecnológica y mayor capacidad de producción eficiente y competitiva para desafiar a los mercados internacionales. Una fuerza laboral instruida y habilitada es uno de los factores cruciales para sustentar el crecimiento económico de país encabezado por el sector privado y competir con éxito en el mercado internacional, particularmente dentro del TLC. La apertura de la nueva economía requerirá de trabajadores, industrias y sistemas de capacitación que respondan de inmediato a las nuevas necesidades de habilidades del mercado. Tal movilidad laboral y flexibilidad pueden ser llevadas a cabo al tener los caminos confiables para identificar las habilidades demandadas en el mercado y por contar con un sistema de capacitación flexible y suficiente par responder a las cambiantes demandas y necesidades de las nuevas habilidades. El sistema de

capacitación necesita ser más adecuado a las necesidades del sector productivo. Continuando su esfuerzo por mejorar la calidad de la educación técnica y la capacitación, y reconociendo la experiencia de Banco en el desarrollo del área de recursos humanos obtenida a través de proyectos pasados, el Gobierno Mexicano ha solicitado su apoyo para reformar su sistema de educación técnica y vocacional.”⁸

En el contexto de la modernización, la educación y la capacitación tienen como función que los individuos se conviertan en fuerza de trabajo calificada, que permita a las empresas aumentar su productividad y competitividad dentro de una nueva organización productiva en los mercados globales.

Esta nueva función de la educación y la capacitación, encuentra su sustento teórico en el concepto de “capital humano”, el cual ha sido difundido por instituciones financieras internacionales, la definición de “capital humano” según Stiglitz es

“Esta teoría dice que la educación aumenta las cualificaciones de los individuos y, por tanto, sus salarios. Considera que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital. Cuanto mayor es su inversión, mayor es su productividad. Una variante de la teoría del capital humano es la de Samuel Bowles, profesor de la Universidad de Massachussets, quien centra la atención en el papel socializador de la educación: Dice que la educación enseña a rendir en los centros de trabajo, enseña a obedecer ordenes, seguir instrucciones y a trabajar en equipo.”⁹

Otro aspecto importante de mencionar acerca de la educación y de la capacitación en México, es que ha sido obligación del Estado impartirlas, con base en el Artículo tercero Constitucional, pero ¿por qué suministra el Estado la educación?, existen diversos enfoques teóricos al respecto, aquí revisaremos lo expuesto por Stiglitz ¹⁰ acerca de este tema:

“¿Existe un fallo en el mercado? la educación no es un bien público puro, el costo marginal de educar a un niño más, no es cero.

Pero los que defienden la educación pública argumentan que sí existe un fallo en el mercado:

a) Existe un fallo en el mercado centrado en las externalidades: tener ciudadanos educados genera importantes externalidades positivas, pues tener ciudadanos que sepan leer genera una sociedad más armoniosa.

b) La inversión en la enseñanza de la ciencia y la tecnología producen otra externalidad positiva indirecta: las personas que tienen estas cualificaciones constituyen la clave del progreso tecnológico.

⁸ Banco Mundial, Proyecto para la Modernización de la Capacitación y la Educación Técnica, op. cit p. 14

⁹ Stiglitz, Joseph E., La economía del sector público, Antoni Bosch editor, Barcelona, 2000, p. 450

¹⁰ op.cit.

Un argumento más a favor de la impartición de la educación por el Estado son los objetivos distributivos que sólo pueden alcanzarse plenamente en donde no se excluye a nadie del derecho a la educación. Además revisando la historia económica, se ha demostrado que el mercado no garantiza la estabilidad económica ni el pleno empleo, incluso la creación del propio FM y Banco Mundial, se debe precisamente al reconocimiento de que existen fallos en el mercado, los cuales hacen necesaria la intervención del Estado en la economía y en diferentes aspectos como la Educación.

Para el proyecto que nos ocupa podemos ver que existen algunas de las condiciones que se califican como fallos de mercado y que se describen a continuación.

Bienes públicos:

El proyecto de certificación de competencias laborales como parte de un modelo educativo, es posible analizarlo desde la perspectiva del papel del Estado en la Educación, según Stiglitz, la educación no es un bien público puro, porque el costo marginal de educar (o en nuestro caso, capacitar, evaluar y certificar a un individuo), dista de ser cero, sin embargo no debería dejarse al mercado, pues es parte del proceso de educación y capacitación que debe garantizarse para toda la población.

Externalidades:

La capacitación y la certificación, -según el proyecto planteado por SEP, STYPS, así como el Banco Mundial- dará mayor información al mercado laboral, de lo que sabe hacer un individuo, facilitando la selección de personal a las empresas; asimismo, la capacitación basada en normas de competencia laboral redundaría en una mayor productividad para las empresas, estos planteamientos los podemos considerar como externalidades positivas planteadas por este modelo, aunque no se han comprobado.

Mercados incompletos:

En el caso de la certificación de competencias laborales, podemos encontrar las características de mercado incompleto, no porque sea mucha la demanda de este servicio, sino porque la introducción de esta modalidad requiere una serie de gastos para su operación, lo que genera costos de transacción; pues desde la elaboración de normas técnicas de competencia laboral hasta la certificación son procedimientos tienen un costo, además de que existe una elaborada reglamentación la cual debe ser cumplida y vigilada por los Organismos Certificadores, lo que genera un costo que estos organismos no siempre están dispuestos a asumir.

Por ejemplo:

La acreditación de centros de evaluación, los cuales pueden ser centros de trabajo, instituciones de capacitación públicas o privadas que cuenten con capacidad técnica y las condiciones adecuadas para evaluar competencia laboral y verificar internamente de conformidad con las Normas Técnicas de Competencia Laboral para acreditarse en una unidad o calificación completa las instancias deben demostrar ante un organismo certificador lo siguiente:

- Que cuentan con la capacidad técnica para que los procesos de evaluación y verificación interna, sean válidos, confiables, objetivos y transparentes.
- Que cuentan con los medios para reunir las evidencias suficientes en las condiciones y ambientes que determinan las normas técnicas de competencia laboral.
- Que cuentan con infraestructura para realizar los registros e informes que se desprenden de las funciones de evaluación y verificación interna.
- Que aceptan que el organismo certificador que los acreditó les practique verificaciones externas a sus procesos de evaluación de competencia laboral y de verificación interna, así como darán las facilidades para llevarlas a cabo.

En el último punto es importante destacar que, las verificaciones externas que realizan los organismos certificadores a sus centros de evaluación, con el fin de comprobar que los procesos de evaluación cumplen lo establecido por las reglas generales de Consejo de Normalización y Certificación, implican altos costos sobre todo cuando los centros de evaluación se encuentran en ciudades diferentes del país, por lo que generalmente los organismos certificadores no pueden realizar dicha función o representa altos costos de transacción.

Fallos de la información:

Este fallo de mercado también está presente en el programa de certificación de competencias laborales, debido a que los centros de evaluación privados no han podido difundir lo suficiente, los servicios que brindan, ya que los gastos de publicidad son caros, aparte de que el procedimiento de información a interesados y candidatos en evaluarse y certificarse implica –por lo menos teóricamente- una atención personalizada y detallada de lo que son ambos procesos por lo que resulta de altos costos, su difusión.

Por lo anterior, los centros de evaluación que han crecido más, son los que pertenecen a instituciones públicas, es decir, ha sido necesaria la intervención del Estado para poder llevar a cabo este proyecto a través de subsidios, aportados precisamente con préstamos de Banco Mundial.

CAPÍTULO II

La relación de la educación y capacitación con el trabajo

En los diferentes proyectos educativos y, particularmente en el “modernizador” de la educación, existe una asociación entre la escolaridad y la capacitación con la productividad del trabajo y con la mejoría en los estándares de vida de las personas, según se plantea en diferentes análisis teóricos, como por ejemplo Joseph Stiglitz, en su capítulo de la Educación en “La economía del sector público”, tanto los políticos, como los líderes del sector privado consideran que es necesario reformar el sistema educativo para que sus actividades se orienten a impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos. Por su parte, la teoría del capital humano ofrece un apoyo teórico a los partidarios de quienes sostienen que la escuela y la empresa deben preparar a los recursos humanos de la sociedad, poniendo énfasis en la formación de competencias laborales, incluso sacrificando la formación valorativa o humanista, en el caso de la escuela.

“La política educativa surgida en México a principios de los años 80 del siglo pasado y, en buena medida orientada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), tiene como características esenciales, entre otras, el retiro del Estado de la actividad económica, la imposición del libre mercado como su sustento del funcionamiento de la economía y la privatización de las empresas públicas, así como la apertura total e indiscriminada a las mercancías y al capital extranjero”¹¹

Sin embargo a pesar de la tendencia neoliberal de orientación al mercado donde las privatizaciones y la desregulación total de la economía adquieren cierta intensidad, lo cierto es que en México el Estado además de generar los espacios necesarios a la reproducción del capital en el marco de una economía de libre mercado, mantiene otros indispensables a su propia legitimidad social, como la educación pública. Particularmente en la educación superior, no obstante la clara intención gubernamental de disminuir el subsidio a las instituciones públicas de educación superior y el fomento e impulso a la educación privada.

“En una sociedad como la mexicana donde la Constitución establece el derecho a la educación y la mayor parte de la población vive en condiciones de pobreza, todavía resulta impopular postular una política de mercantilización plena del servicio educativo, aunque los avances en ese sentido sean cada vez más sustantivos y la resistencia frente a ellos se debilite continuamente aun en las instituciones públicas”¹².

¹¹ Ornelas Delgado, Jorge “Competencia Laboral y Política Educativa” en *IPN-CIECAS*, Correo de Hoy, Guanajuato, Gto. 2004 p. 38

¹² Ornelas Delgado, Jorge, op cit p.39

Así, el Estado neoliberal mexicano mantiene formalmente la oferta educativa pública del nivel universitario, en contradicción de uno de sus fundamentos: la eliminación de los subsidios.

En este capítulo, con el fin de determinar en qué medida participan la educación y la capacitación en el acceso al empleo y mejores salarios, se retoman dos estudios: el primero es un artículo elaborado por Luis Ratinof "Inseguridad mundial y educación: la cultura de la mundialización"¹³ y el segundo "Trabajo, formalidad, escolaridad y capacitación" de Ignacio Llamas Huitrón.¹⁴

Acerca del papel de la educación nos dice Ratinof, que desde el punto de vista de la modernización, la función de la educación es programar a los individuos para que rindan en los diferentes niveles de productividad. La idea empobrecedora de la formación de capital humano ha sido popularizada recientemente por las instituciones financieras internacionales, como respuesta realista al desgaste económico de los sistemas escolares. Pero se ha simplificado de la siguiente manera:

Antes que nada, un sistema mundial sostenible necesita personal capacitado. Intervenir en el omnipotente circuito de alta productividad exige calidad y flexibilidad. Las propuestas existentes hacen hincapié en equipar individuos con especializaciones múltiples a la vez que flexibles. Necesitan destreza mental en los análisis simbólicos, un objetivo difícil de lograr, porque excede la capacitación profesional tradicional. Los analistas simbólicos se cree que son el resultado de una nueva mezcla educativa: por un lado, una especie de educación clásica (desarrollar el sentido crítico, las perspectivas históricas, la capacidad de organizar y expresar ideas complejas, la comprensión de realidades sociales variables y dinámicas, la conciencia cultural y los intereses éticos); por otro lado, algunas capacidades modernas especializadas (análisis cuantitativos y de sistemas, control de información, conceptualización racional de series desordenadas). Se supone que la flexibilización de estos "especialistas flexibles" definirán los estándares mundiales de la brillantez.

En segundo lugar, se necesita atender a las necesidades locales. Estas varían de unos países a otros; en cada caso los estándares son diferentes. Mientras los avances de la mundialización sirven para algunas, los sistemas locales se encargan de un gran número de ellas que son heterogéneas en su composición, calidad y producción, y que constituyen un sistema cerrado. La formación de las minorías privilegiadas define los niveles locales de excelencia académica en las sociedades localistas de hoy en día, pero además de esta red de educación socialmente especializada, hay un circuito de movilidad para encargarse de la capacitación de los alumnos con movilidad ascendente en los diferentes niveles de la escala social. El resultado de la movilidad es una calidad educativa más baja, más estrechamente ligada a niveles y capacidades concretas.

¹³ Ratinof, Luis, "Inseguridad mundial y educación" en *Educación, Ética y Economía en América Latina*, Editorial Jus, México D.F., 1998, pp. 175-181

¹⁴ Llamas Huitrón, Ignacio, "Trabajo, formalidad, escolaridad y capacitación" en *La situación del trabajo en México 2003*, Editorial Plaza y Valdés, México D.F., 2003, pp. 154-163

En tercer lugar, la capacitación de menor calidad requerida por los individuos pertenecientes a una economía local de baja productividad. Éstos necesitan capacidades sencillas para ser competitivos en un nivel marginal. Se supone que las escuelas los programan para obedecer reglas, reaccionar a tiempo y trabajar en puestos subordinados, dentro de unos márgenes de sistemas simples de producción.

La programación de los individuos para atender las necesidades de capital humano de un mundo en vías de globalización se basa en la idea de que los ingresos económicos están ligados a una estructura de empleo muy estratificada, de dimensiones mundiales: a más puestos mundiales, menos individuos requieren y mayor es la productividad y los ingresos individuales generados.

Tal vez esta sea la conclusión general más alarmante. El valor del capital humano –como cualquier otro capital- está determinado por la escasez relativa y por los usos alternativos. Desde esta perspectiva, un excesivo abastecimiento es antieconómico porque las oportunidades son limitadas y la reducción de ingresos anula los incentivos para seguir invirtiendo. Estas barreras definen los límites de la función de la educación como capacitadora de individuos para finalidades directas de productividad económica.

Mientras que la creación de puestos de empleo está condicionada a la cantidad de inversiones y a la elección de tecnología, el abastecimiento de personas preparadas depende de las expectativas, de consideraciones de equidad, de subsidios públicos, de medios privados y de la flexibilidad de las familias para suplir otras inversiones y consumos. Es fácil aumentar el número de personas educadas cuando la gente está motivada y hay posibilidades de subsidios. Esta es la estrategia convencional de expansión según objetivos. Normalmente, la producción de capital humano se regula por cuestiones de motivación y de diferencias económicas en el acceso a la educación.

La idea de que la economía mundial constituye un factor social integrador es todavía una hipótesis a largo plazo; a corto plazo, las diferencias sociales parecen aumentar y la solidaridad local debilitarse.

Los sectores pobres no tienen motivaciones adecuadas para querer acceder a la educación, ni los medios ni las capacidades políticas para influir en las decisiones públicas. Están obligados a continuar siendo un problema residual en la dinámica educativa de la economía mundial.

Por otra parte en el caso particular de México, Ignacio Llamas estudia el periodo de 1991 a 1999, con respecto a los estímulos o “premios” a la escolaridad y a la capacitación en el empleo, tanto en el sector formal como en el informal de la economía:

Educación

La evolución de los niveles de escolaridad de la población económicamente activa (PEA) en el periodo 1991-1999 muestra cambios importantes:

- a) La caída en la participación relativa de los trabajadores que no cumplen con el nivel de escolaridad obligatorio de 60.7 al 53.5%.
- b) El gran aumento en la participación de los trabajadores con secundaria terminada –con el nivel obligatorio–, el cual pasó del 12.8 al 17.1%
- c) La caída en el nivel subprofesional de (personas que terminaron secundaria y cursaron una carrera técnica de carácter terminal), de 8.0 a 6.0%.
- d) Los grandes aumentos en el nivel medio superior, de 9.6 al 12.0%.

Estos cambios en la participación de la escolaridad tienen su origen en el flujo de la nueva fuerza laboral.

En el periodo de 1991-1999, la PEA aumentó en más de ocho millones y medio de trabajadores; de cada 100 nuevos trabajadores, 25 tenían menos de tres años de secundaria, 33 tenían completos los tres años de secundaria, 19 tenían estudios de nivel medio superior, cuatro tenían estudios de profesional medio y 20 educación superior, asimismo, se redujo el número de trabajadores con nivel subprofesional.

En resumen, en el periodo analizado, los trabajadores sin instrucción, con estudios de primaria incompletos, con capacitación para el trabajo, con secundaria incompleta y con estudios subprofesionales, disminuyeron su participación relativa al PEA, mientras que quienes terminaron la secundaria, y quienes estudiaron los niveles de media superior y superior, la aumentaron.

Los cambios en la composición escolar de la PEA están positivamente correlacionados con el rendimiento de la escolaridad en el mercado laboral, aunque no existe una relación lineal o simple entre estas variables. Según Llamas Huitrón en un estudio reciente se mostró que el mercado laboral mexicano, premia, en términos de ingresos laborales, a la educación más que a la simple permanencia en el mercado de trabajo, los años de escolaridad se consideran indicadores del nivel de habilidades de un trabajador, más que la permanencia en el mercado de trabajo, la cual no está necesariamente correlacionada con la acumulación de habilidades (capital humano), sino con la adquisición de derechos laborales derivados de la antigüedad en el mercado de trabajo.

De 1991 a 1996, los diferenciales de ingresos por hora trabajada por nivel educativo aumentaron a favor de los trabajadores más educados; en comparación con los trabajadores sin instrucción, los aumentos fueron del orden de 26, 42, 46 y 68% para los niveles de primaria, secundaria, media superior y superior respectivamente. Los diferenciales apuntan a la existencia de incentivos crecientes a la permanencia en el sistema educativo o a la acumulación de competencias en la forma de escolaridad.

Capacitación

La capacitación es el proceso de aprendizaje mediante el cual los individuos adquieren competencias laborales.

Las personas deciden capacitarse para elevar sus niveles de ingreso, aunque también pueden tener otros motivos, como el deseo de mejorar su desempeño laboral. Así, la capacitación mejora sus expectativas de ingresos, pero éstas pueden cumplirse o no dependiendo del funcionamiento del mercado laboral. Las expectativas de mejora pueden no cumplirse si la creación de empleos es insuficiente para ocupar la oferta de trabajadores capacitados; también si existe un exceso de oferta de trabajadores más calificados o con mayores credenciales educativas compitiendo por los mismos puestos de trabajo, quienes, al no encontrar ocupaciones para las cuales se prepararon, desplazan a los capacitados hacia ocupaciones con menores requerimientos de competencias laborales. Por su parte, las empresas capacitan a los trabajadores porque esperan aumentar su rentabilidad y competitividad en el mercado por medio del aumento en la productividad laboral generada con la capacitación.

El tema de la capacitación ha ocupado una posición destacada en las políticas sociales del país en las dos últimas décadas. Se pueden distinguir tres tipos de capacitación: a desempleados, para el trabajo, y en el trabajo.

La capacitación a desempleados forma parte de las políticas activas de mercado de trabajo. Estas políticas tienen como propósito mejorar el funcionamiento de dicho mercado a fin de elevar la calidad del empleo y reducir el desempleo y el subempleo; con ello se pretende contribuir al crecimiento económico y mejorar la justicia social.

La capacitación para el trabajo es la que reciben los jóvenes antes de su incorporación al mercado laboral, así como los adultos que desean aprender algún oficio en instituciones públicas o privadas. En México el grado en que el gobierno responde al interés público ofreciendo los servicios educativos y de capacitación está definido por la Constitución en su Artículo tercero, por la Ley General de Educación y por la Ley Federal del Trabajo. Actualmente las instituciones privadas capacitan más personas para el trabajo que las instituciones públicas.

La capacitación en el trabajo se realiza en las empresas. La forma depende de las características productivas de la empresa: Tamaño, organización, especialidad requerida. Las empresas pequeñas capacitan de manera informal en el trabajo, pues los trabajadores de mayor experiencia capacitan a los nuevos en el uso de la tecnología y en la solución de los problemas cotidianos que se presentan en la producción. En las empresas grandes la capacitación se vuelve más formal, ya que se utilizarán las propias instalaciones, expertos e instalaciones externas. Las empresas contribuyen a la formación de competencias laborales de manera similar a como lo hacen las instituciones que explícitamente ofrecen educación y capacitación.

Aunque la educación y la capacitación formal en las instituciones ubicadas fuera del aparato productivo proporcionan las competencias básicas, éstas tienen que incrementarse y complementarse con el aprendizaje en las empresas.

La evidencia empírica muestra, que la inversión más rentable en la formación de competencias laborales es la que se realiza en la capacitación en el trabajo, porque beneficia tanto al trabajador como al empleador. El primero recibe un premio monetario

por el mejor desempeño facilitado por la capacitación y el segundo se beneficia por el mejor desempeño o mayor productividad de los trabajadores capacitados.

En la década de los noventa, la evidencia muestra que hubo un gran esfuerzo de capacitación.¹⁵ Así, en 1999 los resultados muestran que el 28.6% de las personas ocupadas remuneradas habían recibido capacitación en el último empleo, casi el doble de la cifra de 1991. Durante el período analizado, el mayor esfuerzo de capacitación se concentró en el sector informal; sin embargo, el sector formal de la economía siguió capacitando tres veces más que el informal en 1999.

El porcentaje de la población ocupada capacitada aumenta con el nivel de escolaridad y el sector formal se capacita más que en el informal para cualquier nivel de escolaridad. Esta evidencia muestra que las oportunidades para sobreponerse a las desventajas de un bajo nivel educativo son reducidas, pero éstas se reducen aún más si los trabajadores se incorporan al sector informal de la economía. Los patrones observados de educación y capacitación posterior a la incorporación del mercado laboral, indican que la brecha en competencias entre los más y los menos educados crece durante la vida laboral. Los trabajadores con menos nivel educativo son los que tienen menos posibilidades de recibir capacitación en el trabajo.

Existen varias razones que explican la baja probabilidad de encontrar trabajadores capacitados entre los que tienen menores niveles educativos.

Primera, la desaparición relativa de oportunidades de hacer carrera de por vida en las empresas; con ello, las oportunidades de capacitación se han distribuido más desigualmente que en el pasado. En un mundo en rápida transformación, el tiempo para aprender nuevas competencias es más crítico, puesto que el horizonte temporal de las empresas es más corto; éstas no tienen empleados de por vida ni sentimientos paternalistas. Los empleadores saben que la reducción de horizontes de planeación ha enseñado a los trabajadores inteligentes que, una vez capacitados, si tienen mejores oportunidades de empleo en otra empresa deben aprovecharlas, lo cual, a su vez, propicia que las empresas inviertan menos en capacitación en el lugar de trabajo. Como resultado si las competencias no pueden ser aprendidas rápidamente, no se enseñarán en el lugar de trabajo. Las empresas tienden a capacitar a quienes pueden hacerlo en forma rápida y barata; esto es, a quienes tienen niveles de educación más altos, porque a medida que la persona aprende más, más fácil le será aprender.

Segunda los menos educados tienen menos posibilidades de encontrar trabajo de base (empleo estable); es decir, presentan mayores niveles de rotación que los más educados. Por ello los empleadores tendrían menos posibilidades de cosechar los beneficios de la capacitación de los trabajadores menos educados que de los más educados.

Adicionalmente los trabajadores menos educados tendrían menos incentivos para participar en programas de capacitación si saben que van a durar menos en la empresa.

¹⁵ Encuesta Nacional de Empleo 1999.

Tercera, el lento crecimiento de la demanda de trabajo formal en las economías menos desarrolladas en relación con el crecimiento de la población económicamente activa. En México se estima que la demanda de trabajo del sector formal creció en 1991 a 1996 en 1.2% mientras que la PEA creció a tasas superiores al 3%. Este hecho ocasiona que una fracción importante de los empleos se generen en el sector informal de la economía, en el cual se concentran los trabajadores de menores niveles educativos y donde las oportunidades de capacitación son pocas.

Los estudios empíricos relacionados con los efectos de la educación en los mercados laborales han detectado que, de manera sistemática, las personas con mayor nivel de escolaridad reciben un mayor nivel de ingresos.

En efecto, para la población ocupada remunerada de las áreas más urbanizadas el premio a la educación formal es positivo y aumenta con el nivel de escolaridad.

El premio a la escolaridad de secundaria es menor en el sector formal que en el informal. La presencia de sindicatos y una mayor observancia de la ley de salarios mínimos en el sector formal afectan positivamente el salario de los trabajadores que ocupan la parte más baja de dicho sector, los cuales tienden a ser los menos educados, con primaria o menos, mientras que en el sector informal la mayor "aglomeración" relativa de los trabajadores con primaria o menos probablemente tiende a deprimir el rendimiento de estos certificados. Debido a lo anterior, en el sector formal existiría una presión a reducir el premio al nivel secundaria y en el informal a aumentarlo.

En efecto, durante el periodo 1991-1996 se observó una caída generalizada en los ingresos laborales reales, pero ésta fue mayor para los trabajadores menos educados que para los más educados. La caída se explica por la inflación, los programas de ajuste, que requerían aumentos en los salarios nominales menores a la inflación, y por el movimiento sindical corporativo, el cual facilitó acuerdos cooperativos de carácter cupular. Así, la concentración de trabajadores con un nivel educativo de primaria o menos, y la elevada flexibilidad de los ingresos laborales en el sector informal urbano, habrían generado un mayor premio a los trabajadores con educación secundaria en el sector informal que en el formal.

Los premios a la escolaridad de nivel medio superior y superior son mayores en el sector formal que en el informal. Probablemente, ello se deba a la presencia y calidad de insumos complementarios a la escolaridad en el sector formal que en el informal. Dicho de otra manera, es muy probable que en el sector formal se encuentren las condiciones o insumos complementarios necesarios para que la educación tenga un alto rendimiento. Entre éstas se mencionan:

- a) las nuevas inversiones, las cuales son un requisito fundamental para elevar la productividad a través de nuevas tecnologías,
- b) nuevos métodos de organización del trabajo, los cuales son necesarios para tomar ventaja de la mayor capacidad productiva de los trabajadores más educados;

- c) nuevos enfoques gerenciales o de dirección, los cuales apoyan la creación de enfoques más integrados de capacitación, desarrollo de productos, investigación, mercadotecnia, producción y financiamiento.

Los mayores premios a la escolaridad se observan en el nivel superior. En un estudio de Hernández Laos,¹⁶ con base en las Encuestas Nacionales de Empleo 1991 y 1996, en el cual se utiliza un modelo de cambio y participación desarrollado por Katz Murphy, se concluye que existe un sesgo tecnológico a favor de los trabajadores más educados en los sectores no agropecuarios de la economía, lo cual significó una mayor demanda relativa de trabajadores con educación superior. También se concluye que existe un incentivo creciente a la acumulación de capital humano en la forma de escolaridad debido a que los diferenciales de ingreso aumentan conforme se asciende en la escala educativa.

En cuanto a la capacitación, las estimaciones para el periodo 1991-1999 muestran un bajo porcentaje promedio de trabajadores capacitados en el lugar de trabajo –22.5% de la población ocupada remunerada en las áreas más urbanizadas–, concentrado en el sector formal 16.9%.

En relación con los premios a la capacitación en el lugar del último trabajo, las estimaciones muestran que ésta reditúa a los trabajadores.

En efecto, en el periodo 1991-1999, el premio promedio era 23.9%. Este resultado es compatible con investigaciones previas. Por ejemplo, a principios de la década de los años noventa se estimó un premio de 21.6% en los ingresos laborales debido a un año de capacitación en el trabajo en el área metropolitana de Monterrey, también se estimó un premio de 9.9.% a al capacitación en el último trabajo.

Los resultados obtenidos muestran que el premio a la capacitación es superior al de la educación, tanto en el sector formal como en el informal, en cada uno de los ciclos escolares.

El rendimiento medio a la capacitación es mayor en el sector formal que en el informal. Debido a que en el sector formal existe más capacitación y la complementariedad entre educación y capacitación, es probable que los factores que influyen en la determinación de los premios a la formalidad y a los ciclos escolares también influyan en la presencia de un mayor premio promedio a la capacitación en el sector formal.

Específicamente: a) si es cierto que los procesos de trabajo del sector formal son más complejos que los del informal, ello significa que requerirán una fuerza laboral más capacitada, lo cual induce a los empleadores a establecer mayores premios a los trabajadores más capacitados para retenerlos y como estímulo para que tengan mejor desempeño; b) es probable que la presencia de más y mejores insumos complementarios a las competencias laborales en su forma de capacitación generen un mayor rendimiento de esta última en el sector formal que en el informal.

¹⁶ Hernández Laos, Enrique, "Distribución del ingreso y pobreza" en La situación del trabajo en México 2003, op.cit

Para los trabajadores con nivel de primaria o menos, la capacitación rinde más en el sector informal que en el formal. Probablemente esto se deba a que en el sector informal es efectiva, orientada a resolver los problemas relacionados con la actividad productiva desempeñada, mientras que en el sector formal una parte de la capacitación puede ser ficticia o no efectiva. Esto es, los empleadores registran programas de capacitación en los organismos competentes para cumplir con la Ley Federal del Trabajo, pero en la práctica no capacitan a los trabajadores con bajo nivel de escolaridad, pues al empleador formal le resulta costoso capacitar a los trabajadores que tienen menos de siete años de escolaridad.

Para los trabajadores con nivel secundaria, los rendimientos a la capacitación son ligeramente superiores en el sector formal que en el informal. Para los trabajadores con educación media superior, el rendimiento a la capacitación en el sector formal es superior al sector informal. Es probable que los trabajadores capacitados con educación media superior en el sector formal trabajen con más insumos productivos complementarios, generalmente en procesos tecnológicamente más complejos que en el sector informal. Lo anterior ocasionaría mayores niveles de productividad, premio a la capacitación e ingresos de los trabajadores capacitados.

Para los trabajadores con educación superior, los rendimientos a la capacitación son muy similares en ambos sectores. Es probable que esto se deba a que la capacitación se dirige a habilidades gerenciales, de planeación y similares, las cuales reditúan por igual independientemente del sector.

El premio a la capacitación en el sector formal aumenta con el nivel de escolaridad. Este hecho muestra la presencia de una complementariedad fuerte entre educación y capacitación en el sector formal, puesto que, adicionalmente a lo ya comentado en relación con el aumento en la proporción de trabajadores capacitados, a medida que aumenta el nivel de escolaridad, también se observan premios crecientes a dicha capacitación. Por otro lado en el sector informal se observa una complementariedad débil entre capacitación y nivel de escolaridad, puesto que las proporciones de trabajadores capacitados aumenta con el nivel de escolaridad pero no así el nivel de premios.

Algunas conclusiones con el papel de la capacitación y la educación en el empleo son las siguientes:

Los resultados de investigaciones empíricas y la teoría indican que una mayor escolaridad de la población favorece la formación de una fuerza laboral más y mejor capacitada y con mayores posibilidades de mejorar los procesos productivos. Ésta es una verdad general que se manifiesta con múltiples matices dependiendo del contexto histórico, cultural y social de cada país. En nuestro caso, la inserción de México en la economía global se realiza con una trayectoria de bajo crecimiento económico - alrededor de 3.5% anual durante la década de los noventa- y bajo nivel de competencias laborales de la población económicamente activa. El bajo ritmo de crecimiento ocasionó que el sector formal de la economía absorbiera casi la mitad del crecimiento de la PEA y que creciera ligeramente el sector informal. Por su parte, el

bajo nivel de competencias laborales se manifiesta en que más de la mitad de la población ocupada remunerada apenas alcanza un nivel de escolaridad de nueve años o menos, por lo cual constituye una población difícil de capacitar.

La fuerza motriz de las actividades económicas privadas es la búsqueda de la máxima ganancia y no la elevación universal de las competencias laborales. Es un acto de ingenuidad creer que la competencia económica impulsará a los empleadores a invertir en elevar las competencias de la fuerza laboral en la economía. Aunque una fuerza laboral con alto nivel de competencias es necesaria para elevar el nivel de competitividad de la empresa y de la economía, no es la única fuente. Otras formas de aumentar las ganancias y de elevar la competitividad es reducir los costos laborales y los costos de capacitación. Éste parece haber sido el expediente utilizado por parte de las empresas mexicanas para lograr precios competitivos en el mercado global; así se puede explicar la presencia de una población ocupada remunerada poco.

Existe una segmentación del mercado laboral en dos sectores, uno formal y otro informal, y contradicen la concepción de que el sector informal es una especie de ejército de reserva del sector formal, en la que se supone que los trabajadores adquieren experiencia y se capacitan en el sector informal, elementos que se convertirían en “capital humano” cuando se muevan al sector formal.

Sin embargo, el sector informal es un rasgo estructural de las economías subdesarrolladas y, en el caso de México, su presencia, lejos de atenuarse, parece fortalecerse; debido a lo anterior, no existen posibilidades, en un futuro previsible, de que una parte importante de su fuerza laboral se incorpore al sector formal.

Los premios observados a la escolaridad y a la capacitación señalan que las personas que se incorporan al mercado laboral con un bajo nivel educativo se encuentran en serias desventajas al inicio y a lo largo de su trayectoria laboral. Un estudio de la OECD concluye que no existe un perfil ideal de competencias laborales ni una sola distribución de los niveles educativos que sea la clave para un mejor desempeño de los trabajadores. Lo que resulta claro de las investigaciones empíricas es que se deben reforzar los niveles previos al nivel superior; después de esta conclusión no hay evidencia de que “más es mejor”; lo que sí importa es la calidad de la formación de profesionistas orientados a investigación y desarrollo y, en general, a la aplicación del conocimiento a los procesos productivos. En México, es necesaria la retención de los jóvenes en el sistema educativo hasta que adquieran las habilidades básicas que les faciliten la adquisición posterior de nuevas competencias.

Esta ideología de desarrollo económico y del progreso social influye en forma creciente en la orientación de las reformas pedagógicas y curriculares, aunque también ha estado sujeta a serias críticas. Entre éstas podemos mencionar las siguientes:

a) El descuido de la formación valorativa y humanista en las personas; b) las posibilidades de ascenso social que ofrece el desarrollo económico están limitadas por la acumulación del sistema, es decir, por la creación de puestos de trabajo. Esto significa que el rendimiento de la escolaridad y la capacitación para los individuos

dependerá de que encuentren empleo productivo. Aun suponiendo que se eleven los niveles de desempeño académico de los estudiantes de las clases más bajas de la sociedad, ello no necesariamente significará que mejoren sus oportunidades de empleo en el futuro ni su capacidad para contribuir al crecimiento de la productividad del país; c) no está claro que la dinámica del sistema económico permita la mejoría en la calidad de vida en las naciones menos desarrolladas; es más, en éstas ha habido una creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza. Ello significa que las clases bajas han ido obteniendo menos (en lugar de más) participación en el ingreso nacional a medida que crecen dichas naciones; de hecho, los sectores informales han crecido y con ellos el empleo en puestos de trabajo de bajo nivel de productividad e ingreso.

CAPÍTULO III

Situación del empleo en México

Un aspecto importante para saber si la política educativa de la última década y en particular el programa de certificación de competencias laborales contribuyó a mejorar el acceso de la población al empleo, a mejores salarios o a mejores condiciones de trabajo, es conocer la situación del empleo en México en los últimos años, para lo cual me parece importante retomar el artículo de Carlos Salas y Eduardo Zepeda, titulado “Empleo y salarios en el México contemporáneo”¹⁷

Durante 2001 la economía mexicana atravesó por una recesión que impactó el nivel de empleo, en especial en las manufacturas. Según cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre diciembre del 2000 y diciembre de 2001 se perdieron 477 mil puestos de trabajo permanentes en el sector manufacturero en empresas que cotizaban al IMSS. La baja en la demanda externa condujo al despido de más de 226 mil trabajadores de las empresas maquiladoras.

Comparada a otras economías de tamaño y nivel de desarrollo económico similar, la economía mexicana reporta índices de desempleo urbanos sorprendentemente bajos. No obstante, es un error interpretar este hecho como un indicativo de que el mercado de trabajo opera en forma eficiente. Un análisis más detallado de quiénes son los desempleados muestra que, en su mayoría, son hombres o mujeres jóvenes con un nivel educativo que se ubica encima de la media nacional. Los índices de desempleo para los hombres son sistemáticamente más bajos que los que corresponden a las mujeres, al tiempo que sólo un 20% de estos desempleados está integrado por jefes de familia. Por otra parte, la duración media del desempleo es menor a un mes. En conjunto, estos hechos sugieren que el desempleo observado es *friccional* en su mayoría, es decir, se trata, de la clase de desempleo que ocurre mientras la gente se cambia de un puesto a otro.

En una economía en la cual los ahorros de los trabajadores son prácticamente cero, y en donde, además, el gobierno no proporciona ningún tipo de ayuda a los desempleados, sólo un número reducido de trabajadores puede darse el lujo de permanecer desempleado por mucho tiempo.

Por tanto los trabajadores que perdieron su empleo como los que recién ingresan al mercado de trabajo, se ven forzados a aceptar cualquier trabajo disponible, sin importar

¹⁷ Salas, Carlos y Zepeda, Eduardo, “Empleo y salarios en el México contemporáneo” en *La situación del trabajo en México, 2003*, Garza Enrique, 2003, Ed. Plaza y Valdés, pp. 55-65

la paga, las condiciones de trabajo o la compatibilidad con su entrenamiento y habilidades.

En este contexto, el bajo índice de desempleo en México enmascara un problema mucho más profundo que enfrenta una gran parte de la mano de obra mexicana: el de los empleos desprotegidos, con bajos ingresos y condiciones de trabajo inadecuadas. Dentro de este grupo de actividades predominan los empleos en las unidades económicas muy pequeñas o micronegocios, incluyendo los establecimientos unipersonales. En general estos establecimientos tienen niveles muy reducidos de inversión y productividad, y los ingresos medios pagados tienden a ser bajos.

Entre 1991 y el 2000, la fuerza de trabajo pasó de poco más de 30 millones de personas a casi 39 millones, es notable el crecimiento de la manufactura, en especial en lo que respecta al empleo femenino, fenómeno que refleja el crecimiento de las actividades de la maquila, así como la especialización en actividades de la confección, sectores que utilizan fuerza de trabajo femenina en forma intensiva.

Destaca la persistencia de un volumen significativo de fuerza de trabajo ocupada en la agricultura. Dicha actividad continúa siendo la que concentra el mayor número de hombres de entre todas las actividades económicas. Los sectores donde se concentra la mayor proporción de mujeres son el comercio y los servicios, incluido el servicio doméstico.

Sectores como la industria textil, la fabricación de prendas de vestir, la industria alimenticia y las actividades de maquila en general, son sectores con fuerte presencia femenina que tuvieron un notable crecimiento durante los años noventa.

La Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), distingue entre las áreas urbanas con más de 100 mil habitantes y el resto de las zonas urbanas del país. A las primeras se les conoce con el nombre de áreas más urbanizadas y presentan la siguiente situación:

Las ramas con mayor porcentaje de trabajo asalariado son la generación y distribución de energía eléctrica, la manufactura y los servicios. Por otro lado, las ramas donde predomina el trabajo no asalariado son el comercio, los hoteles y los restaurantes.

Se debe resaltar que el mayor volumen de trabajo por cuenta propia se concentra en el comercio y en los servicios financieros o profesionales. En el caso del trabajo en el comercio la proporción de mujeres asalariadas es de 49% contra el 59% en el caso de los hombres que laboran en ese sector.

Cuadro 1

Población ocupada por sexo y rama de actividad económica, trimestre: abril-junio de 1991

Rama de actividad económica	Población ocupada		
	Total 30 348 669	Hombres 21 105 097	Mujeres 9 243 572
Actividades agropecuarias	8,189,759	6,099,323	961,383
Industrias extractivas	217,692	137,588	18,001
Manufacturas	4,805,943	4,715,527	2,831,174
Construcción	1,871,577	2,461,665	65,973
Electricidad	151,172	157,204	31,265
Comercio	4,843,336	3,622,491	3,219,684
Restaurantes y hoteles	767,791	645,918	675,622
Venta de alimentos en la vía pública	538,502	196,749	326,091
Comunicaciones y transportes	1,141,444	1,517,167	159,386
Servicios	6,844,633	5,735,560	3,421,376
Servicios domésticos	976,820	206,177	1,564,744

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 1991.*

Cuadro 2

Población ocupada por sexo y rama de actividad económica, trimestre: abril-junio de 2000

Rama de actividad económica	Población ocupada		
	Total 38,983,855	Hombres 25,672,642	Mujeres 13,311,213
Actividades agropecuarias	7,060,706	6,099,323	961,383
Industrias extractivas	155,589	137,588	18,001
Manufacturas	7,546,701	4,715,527	2,831,174
Construcción	2,527,638	2,461,665	65,973
Electricidad	188,469	157,204	31,265
Comercio	6,842,175	3,622,491	3,219,684
Restaurantes y hoteles	1,321,540	645,918	675,622
Venta de alimentos en la vía pública	522,840	196,749	326,091
Comunicaciones y transportes	1,730,533	1,571,167	159,386
Servicios	9,156,936	5,735,560	3,421,376
Servicios domésticos	1,770,921	206,177	1,564,744

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2000.

La industria de la transformación está caracterizada por un predominancia de las empresas con 51 trabajadores o más, mientras que en la construcción y el comercio predominan las microunidades. En los servicios la fracción de unidades de menor tamaño es de 41%, proporción menor que la correspondiente a las unidades de más de 50 trabajadores. Este hecho es consecuencia de la diversidad de actividades que están incluidas dentro del sector servicios.

Cuadro 3
Población ocupada por rama de actividad económica, según posición en el trabajo

Rama de actividad económica	Población ocupada						
	Total	Patrones	Cuenta propia	Asalariados	Destajistas	Sin pago	Otros
Total	19,290,717	962,528	3,297,129	13,086,677	1,249,239	691,458	3,686
Actividades agropecuarias	162,451	2,7054	43,014	59,435	11,229	21,466	253
Explotación de minas y canteras	18,434	1,932	1,093	14,069	1,321	19	0
Extracción y refinación de petróleo	87,828	231	0	87,273	324	0	0
Industria de la transformación	4,297,136	159,163	322,726	3,464,344	263,384	87,010	509
Electricidad	123,649	0	662	122,691	296	0	0
Construcción	1,081,477	107,735	204,802	703,253	58,941	6,746	0
Comercio	3,994,544	241,863	1,170,854	1,885,865	299,040	396,760	162
Hoteles, restaurantes y similares	1,127,720	77,094	231,102	688,724	18,175	112,625	0
Transportes y servicios conexos	1,034,251	56,282	208,211	406,287	356,378	6,157	936
Comunicaciones	151,997	3,640	861	142,738	4,632	126	0
Alquiler de inmuebles y servicios financieros y profesionales	1,301,396	89,525	176,649	957,139	65,776	11,708	599
Otros servicios	4,620,743	195,296	928,531	3,293,324	156,288	47,304	0
Administración pública y defensa	1,168,740	0	0	1,161,489	5,799	1,452	0
No especificado (1)	120,351	2,713	8,624	100,046	7,656	85	1,227

(1) Incluye a los trabajadores en Estados Unidos cuya rama de actividad económica se desconoce.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 2000.

A lo largo de la década de los noventa, los empleos en micronegocios han representado cerca de un 42% de la mano de obra urbana total, aunque el máximo se alcanzó en 1996, posiblemente como resultado de la crisis de 1994-1995. Durante 2001 y 2002, su participación en el empleo total creció. Estas pequeñas empresas tienen un promedio de apenas dos trabajadores por establecimiento. En su mayoría son dirigidas por trabajadores independientes, usando a menudo empleados familiares sin pagarles un salario.

Un rasgo característico de este trabajo es su precariedad, que se distingue en la proporción de mano de obra que trabaja jornadas o muy reducidas o demasiado extensas respecto del promedio. Estas jornadas de trabajo son aquellas menores de 15 horas a la semana, así como las jornadas de más de 48 horas semanales. Al incluir el número de personas que trabaja menos de 15 horas a la semana, las cifras totales del empleo dan una impresión exagerada de la capacidad de la economía para

15%, entre 1980 y 1990. La recuperación económica de los últimos años de los ochenta y de la primera mitad de los noventa trajo mejoría en los salarios. Pero el colapso salarial, originado por la crisis de 1995 y su estancamiento en los años siguientes arroja un saldo de veinte años claramente negativo para los trabajadores. El salario real mínimo del 2000 representa una tercera parte de monto de 1980. Para el año 2000 los sueldos y salarios pagados en las grandes plantas manufactureras habían caído a menos del 40% de su nivel en 1990.

Al considerar la década en su conjunto, puede observarse que la estructura de los salarios relativos por rama al inicio de los noventa es más o menos similar a la de finales de la década. Ramas significativas por el número de trabajadores que incluyen, alimentos, textil, prendas de vestir, maquinaria y equipo, restaurantes, entre otras, mantuvieron la misma posición relativa en 1991 y 2000. Otras, por supuesto experimentaron cambios. Entre las que mejoraron de forma importante sus salarios relativos se cuentan, por ejemplo, los servicios de educación, comunicación, gobierno, petroquímica y productos metálicos básicos. Entre las que perdieron terreno, se cuentan cuero, electricidad, finanzas y servicios varios.

Un aspecto importante a resaltar en las ramas que muestran mejora en los salarios, es que, no se puede asociar al desempeño exportador o productivo, Ramas muy exitosas en la exportación, como prendas de vestir y maquinaria y equipo, mantuvieron constantes sus salarios relativos. Lo que lleva a reforzar la idea que la exportación se funda en salarios bajos y no en fortalecimiento de otros aspectos de la competitividad y la capacidad de los trabajadores.

Cuadro 5
Salarios reales en México 1980-2000
Pesos diarios de 1993

	Salario mínimo promedio	Salarios de Jurisdicción Federal ¹	Industria maquiladora (incluye prestaciones) ²	Gran manufactura (incluye prestaciones) ^{2,3}	Industria maquiladora (excluye prestaciones) ^{2,4}	Gran manufactura (excluye prestaciones) ^{2,4}
1980	32.26	44.82	60.42	N.d		58.76
1990	15.91	28.52	52.03	80.81	35.50	63.99
2000	10.17	21.26	54.95	88.00	36.80	20.01
2001	10.71	22.33	58.90	91.14	39.81	20.29

Notas y fuentes: 1) Informe de gobierno 2001, p.86. 2) Cálculos de Carlos Salas con base en INEGI. 3) Los datos entre 1990, que refieren a 129 industrias, y 2000, que corresponden a 205 industrias, no son estrictamente comparables. En general, el salario medio para 205 industrias seleccionadas es menor que para las 129 previamente utilizadas. 4) El renglón para 1990 corresponde al año 1993.

“Además de la situación de los trabajadores en el empleo “formal” existe otra característica del trabajo en México: la economía informal. Abordada en diversas teorías económicas que buscan explicar el funcionamiento y los resultados del mercado laboral. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ha sido la principal promotora de la concepción de que el mercado de los países en desarrollo está dividido en dos sectores, formal e informal. Se considera que el sector formal incluye actividades

económicas públicas y privadas que ofrecen condiciones de trabajo basadas en reglas formales de contratación, licencias etc., en contraste, el sector informal incluye las actividades económicas que no están sujetas a las reglas formales. Asimismo, los trabajadores del sector informal no reciben ninguna de las prestaciones sociales como: IMSS, ISSSTE, SAR, INFONAVIT o seguro médico particular.¹⁸

Existen enfoques alternativos que pretenden explicar el origen de la economía informal. En general, hay coincidencia en que el dualismo resulta de discontinuidades en el sistema económico, producto de distintos entornos laborales con diferencias significativas en productividades e ingresos laborales; también en que ambos sectores están interrelacionados e integran el mercado de trabajo. La noción de dualismo pone énfasis en la demanda laboral como la fuerza motriz que lo ha creado. Así, es la insuficiencia de la tasa de acumulación en el sector formal en relación con el crecimiento de la oferta laboral la que determina el tamaño relativo del sector informal.

Existen algunas características del sector informal en México: a) El sector informal está integrado por trabajadores de todas las categorías ocupacionales y niveles de competencia. b) La transferencia del sector informal al formal tiene costos, pues el sector formal demanda fuerza de trabajo de todos los niveles de calificación y su formación tiene costos de inversión en educación y en formación de competencias laborales, por lo cual el proceso no es continuo ni barato.

La insuficiente acumulación de capital limita el tamaño del sector formal moderno. Además, la dinámica de este sector depende de procesos intensivos en capital y tecnología a menudo importada, lo cual significa que su crecimiento económico no resulta en una expansión suficiente de empleos. En contraste, en México al igual que en la mayoría de los países subdesarrollados ha habido una rápida expansión del sistema educativo en las últimas décadas derivada, en gran parte, de las altas tasas de crecimiento de la población. Esta expansión ha sobrepasado los requerimientos laborales del sector formal. La dinámica de estos factores, aunada a la migración masiva de las áreas rurales a las urbanas ha generado los siguientes fenómenos: a) subempleo de trabajadores con educación superior, b) elevación de los requerimientos educativos de los trabajadores en los puestos de trabajo, proceso que se ha reforzado por la caída de los estándares educativos; c) insatisfacción en gran parte de la población al no encontrar mecanismos para la movilidad social, y d) instituciones políticas que pierden legitimidad como consecuencia del empeoramiento de los problemas económicos y sociales no resueltos.

En general los distintos enfoques que dividen las actividades del mercado laboral urbano en formal e informal coinciden en que este último funciona al margen de la reglamentación, ya sea porque las unidades productivas necesitan aumentar la flexibilidad y reducir los costos de mano de obra, o como resultado de una estrategia de sobrevivencia de los trabajadores en las economías con excedente de mano de obra, o por lo inadecuado del sistema regulador gubernamental.

¹⁸ Llamas Huitrón, Ignacio, "Trabajo, formalidad, escolaridad y capacitación" en *La situación del trabajo en México*, Garza Enrique, Ed. Plaza y Valdés, México D.F., 2003, p.151

En el período 1991-1999, del total de la población ocupada remunerada en las zonas más urbanizadas del país, en promedio el 48% se encontraba en el sector informal, y aun en los casos más optimistas de análisis de crecimiento económico durante la presente década, la economía mexicana no tendrá la capacidad para generar suficientes empleos remunerados para absorber a los nuevos miembros de la población económicamente activa, cuya cifra se estima en poco más de un millón 50 mil anuales. Lo anterior significa que el sector informal seguirá siendo una característica del mercado laboral mexicano.

Como resultado de los diferentes análisis del empleo en México, podemos reproducir la conclusión de Enrique Hernández Laos¹⁹: acerca de este tema:

Entre 1989 y 1992 se había reanudado el crecimiento de los ingresos de las familias mexicanas, pero a partir del la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el crecimiento del ingreso de los hogares no sólo perdió dinamismo, sino que sólo beneficio al 10% de los hogares con mayores ingresos. A partir de 1994 la distribución del ingreso en México aumentó sus índices de concentración, de manera que para el año 2000 se registraron niveles de desigualdad que no se habían tenido en México desde el inicio de los años setenta.

El proceso de concentración post-TLCAN se caracterizó por la polarización de los ingresos salariales y los elevados índices de concentración de las rentas de la propiedad, y se acompañó por una menor desigualdad de los trabajadores por cuenta propia, que en su mayor parte constituyen ingresos de los que trabajan en el sector informal urbano de la economía. El proceso concentrador se registró tanto en el ámbito rural como en el urbano, y afectó a una buena parte de las regiones mexicanas, en especial a las centrales y sureñas, que son las que en la actualidad muestran mayores niveles de desigualdad, en contraposición a las norteñas que, hasta ahora, han sido las principales beneficiarias del proceso de integración de nuestra economía con la de Estados Unidos.

El proceso se acompañó del aumento en la incidencia e intensidad de la pobreza en México, especialmente a partir de 1992, y con mayor fuerza en 1994, lo que implica que en la actualidad más de la mitad de la población nacional se encuentre en condiciones de carencia, de la cual poco más de una tercera parte registra situaciones de carencia aguda, es decir, vive en condiciones de pobreza extrema, la cual es preferentemente rural y asociada en el sector agrícola del país.

Además de las condiciones internas de la situación del trabajo en México es importante entenderlas en el marco mundial para lo cual me basó en el artículo de Harley Shaiken "México, los estándares laborales y la economía global."²⁰

¹⁹ Hernández Laos, Enrique, "Distribución del ingreso y pobreza" en La situación del trabajo en México, 2003, Ed. Plaza y Valdez, México D.F, 2003, p.122

²⁰ Shaiken, Harley, "México, los estándares laborales y la economía global", en La situación del trabajo en México, 2003, Ed. Plaza y Valdez, México D.F, 2003, P.15

En la era de la globalización, las condiciones de trabajo en México están en gran parte definidas en el contexto de la economía mundial. De hecho México es uno de los países más cercanos al epicentro de la globalización en la última década. Pero los esquemas de la globalización sugieren fuertemente que las altas tasas de interés globales, las crisis de la deuda y los choques de la liberalización, están asociados con una creciente desigualdad en las estructuras salariales. En una economía cuyo crecimiento depende del mercado externo, el aumentar salarios es un problema, ya que se añaden a la carga de competir internacionalmente.

Lo anterior a diferencia de una economía que crece con base en su mercado interno, en donde los salarios crecientes ayudan a todo mundo, debido a que aumentan el poder de compra y la demanda del consumidor.

El movimiento global, digamos de los Estados Unidos a México o de México a China o de China a Vietnam, no está gobernado por la mano invisible del mercado sino por decisiones corporativas conscientes. Los ejecutivos de las transnacionales sopesan muchos factores en la decisión de dónde colocar la producción: acceso a mercados, relaciones políticas con los gobiernos anfitriones, los incentivos para construir una planta, la estructura de impuestos, el clima laboral, la necesidad de lograr metas de calidad y productividad y la estrategia global de la empresa, entre otros elementos. Dentro de esta matriz, los bajos costos laborales continúan siendo una consideración central cuando es posible alcanzar la productividad y calidad.

Al punto de que pocos derechos laborales o aún la represión abierta se traduzcan en bajos costos unitarios, las empresas tienen la opción de darle la vuelta a los estándares más elevados y cosechar las recompensas de los niveles más bajos. Aquellas compañías que eligieron no seguir esta ruta están bajo la fiera presión de quienes sí lo hicieron. Los trabajadores en países de altos salarios y los trabajadores en los países de bajos salarios pueden tener muchas diferencias profundas pero también tienen un interés común: buscar una vía superior para la competitividad y asegurar que compartan los beneficios que resultan. Más aun, la competencia de salarios es creciente entre trabajadores de distintos países de bajos salarios.

La estructura emergente de la producción internacional añade otra dimensión a la determinación salarial: un grupo de corporaciones transnacionales operan redes de producción global altamente integradas. Estas redes logran resultados de clase mundial en plantas enlazadas dispersas en el globo donde el comercio consiste de partes estampadas en un país, maquinadas en otro y ensambladas en otro más.

Las presiones a la baja de los salarios en un país se transmiten mediante la misma empresa a los trabajadores y sindicatos en otros países, muchas veces al momento en que los trabajadores compiten por los mismos empleos. El resultado puede ser salarios que crecen lentamente o que decrecen, así como fuertes cargas sobre la negociación colectiva, factores que contribuyen a la polarización del ingreso.

Las instituciones que gobiernan el comercio mundial dan poco reconocimiento y aún menos remedios a estas presiones que los trabajadores enfrentan. Como resultado, el

estándar laboral internacional que existe hoy en día acaba siendo el *status quo*, o algo peor. De hecho la formula para volverse más competitivo globalmente es hacer que las condiciones del mercado de trabajo sean más “flexibles”, palabra clave para hablar de menor protección a los trabajadores: este sendero rompe el vínculo entre competitividad mejorada y el bienestar del trabajador.

En contraste las corporaciones y los gobiernos ven al *status quo* demasiado débil, no muy fuerte, cuando se habla de protección a la inversión. De acuerdo al World Investment Report: “entre 1991 y el 2000 se introdujeron en los regímenes nacionales de inversión directa extranjera un total de 1185 cambios en la reglamentación, de los cuales 1121 (95%) fueron en la dirección de crear un ambiente más favorable para la Inversión Directa Extranjera”.

Una paradoja clave de la economía global hoy en día es que las condiciones de trabajo en las extensas redes de producción global están gobernadas por sistemas de relaciones laborales, con bases nacionales. El reto es cómo garantizar los derechos básicos de los trabajadores en este contexto, particularmente dadas las fuertes presiones para destruir estos derechos. Ha emergido un amplio consenso de que los cuatro estándares laborales básicos de la Oficina Internacional del Trabajo, *libertad de asociación, no discriminación, prohibición del trabajo forzado y el trabajo infantil*, Definen un conjunto fundamental de derechos humanos en el lugar de trabajo que trasciende los niveles de desarrollo.

Sin embargo, el pronunciamiento de la OIT enfatiza que es la Oficina Internacional del trabajo el cuerpo competente para fijar y tratar con estos estándares, pero la OIT dice que rechaza los estándares laborales para fines proteccionistas y dice coincidir en que la ventaja comparativa de los países especialmente de los países de bajos salarios no debe de manera alguna ser puesta en cuestión. La OIT es el lugar preferido ya que carece de todo poder coercitivo. De hecho ¿son proteccionistas los estándares laborales? Esta acusación se ha repetido muchas veces, que ha logrado legitimidad a fuerza de repetición. La acusación es, sin embargo, injusta y engañosa, como dice el economista Richard Freeman “la mayoría de los proponentes de los estándares nacionales, quieren lo que dicen querer: garantizar hasta donde sea posible ciertos derechos básicos para los trabajadores en todo el mundo”. Habiendo dicho eso ¿no están sujetos los estándares a la manipulación y a lo equivalente a un proteccionismo vergonzante? Absolutamente, pero esto ocurre virtualmente con cualquier regla global del comercio. Sin duda algunos proteccionistas se ocultan detrás de los derechos laborales pero esto no significa que los derechos laborales sean proteccionistas, o que deban ser usados de esta manera en la práctica. Es posible tener una visión internacionalista, apoyar el comercio extendido, y estar a favor de protecciones más amplias para los trabajadores.

El argumento de que los estándares laborales necesariamente erosionan las ventajas comparativas de las economías menos desarrolladas es sospechoso. Considérese el primer derecho básico, la libertad de asociación, este derecho es particularmente fundamental porque está en la base de los sindicatos independientes y de un sistema libre de negociación colectiva. Pone las bases para trasladar los procesos democráticos

al mundo del trabajo. Este derecho y los otros tres derechos básicos no están atados a los niveles de desarrollo ni penalizan en forma injusta a los países pobres. Permiten la toma de decisiones respecto de las formas en que un país compite de manera más amplia, más participativa. En efecto ellas canalizan la competitividad hacia la vía más alta.

En la práctica los salarios bajos continuarían siendo una fuente de ventajas comparativas para los países en desarrollo a pesar de la puesta en operación de estándares laborales fuertes. Muchos factores influyen la fijación de salarios desde la productividad global de la economía hasta el número de personas que buscan trabajo. Los derechos laborales garantizan que quienes están más directamente afectados, los trabajadores involucrados, tengan algo que decir en el proceso de fijación salarial. Los trabajadores no quieren colocarse fuera de un empleo, por causa de los altos salarios pedidos, sino, que desean garantizar su parte de las ganancias en productividad y poder lograr una vida decente, más aun, los estándares laborales internacionales requieren que todos los países jueguen con las mismas reglas, minimizando las presiones que permiten que la productividad crezca, mientras caen las condiciones de vida. Los salarios altos no necesariamente dañan la competitividad pueden crear una fuerza de trabajo más estable y motivada e incrementar la competitividad.

Más que ahogar el comercio o penalizar a los países de bajos salarios los estándares laborales ponen las bases para una economía global más sana y para un comercio más robusto. Los estándares laborales ofrecen tres beneficios: Primero, los estándares efectivos extienden los procesos democráticos al mundo del trabajo. Quienes están más directamente afectados por el cambio económico tienen una voz más fuerte en la dirección de ese cambio; Segundo, el poner las bases para un sistema más efectivo de negociación colectiva, los estándares orientan hacia un crecimiento más impulsado por la demanda. Si los trabajadores pueden compartir el crecimiento de la productividad, no se destruyen sino, se crean nuevos consumidores y nuevos mercados.

Tercero, al poner las bases para los sindicatos independientes, los estándares añaden otro mecanismo para enfrentar la corrosiva polarización del ingreso que afecta a muchas sociedades. Este mecanismo permitirá cosechar importantes beneficios en las economías industriales avanzadas, al crear nuevas presiones para enfrentar las limitaciones de sus propios sistemas nacionales de relaciones laborales.

Los estándares por si mismos difícilmente son la solución a este problema fundamental de la economía global, de hecho, para operar efectivamente en el largo plazo deben estar inmersos en arreglos e instituciones más amplias que impulsen el crecimiento y desarrollo global. Los derechos laborales básicos internacionales son un paso demasiado modesto. Habiendo dicho esto, proporcionan un nivel mínimo de protección para los trabajadores y los sindicatos que es importante y un poderoso símbolo de los valores democráticos y la dirección en la cual debe de ir la globalización.

CAPÍTULO IV

Principios del modelo económico neoliberal

Se ha escrito mucho acerca de neoliberalismo y globalización, sin embargo, con fines de explicar sus principios básicos que nos ayuden a contextualizar en qué condiciones se plantea el proyecto para la Modernización de la Capacitación y la Educación Técnica, como parte del proyecto modernizador de la educación, me baso en dos artículos: el primero de Carlos Salas, "El contexto económico de México"²¹ y el segundo de Joseph E. Stiglitz.²²

La política económica de los últimos años ha estado marcada por un énfasis en dejar que los mercados operen sin obstáculos, disminuyendo las regulaciones del Estado. Los mercados abiertos incluyen el mercado internacional y el mercado interno. Estas acciones reciben el nombre de *neoliberalismo*.

La política económica que se volvió dominante en casi todo el mundo hacia fines del siglo XX ha dado un papel creciente a procesos privados de toma de decisiones que no están sujetos a regulación alguna. Esta política exige la reducción del papel del gobierno en la provisión de bienestar social, en el manejo de la actividad económica en los niveles agregado y sectorial, en la regulación del comercio internacional. Las ideas que están en la base de esta política no son nuevas. Vienen directamente del liberalismo económico clásico que surgió en el siglo XIX y que proclamó al mercado como el instrumento adecuado de guía con el cual la gente debería organizar su vida económica. En tanto encarnación de estas viejas ideas, esta política económica en ascenso es conocida como "neoliberalismo".

Estos enunciados se apoyan en la teoría neoclásica, la cual pretende explicar la economía a partir de la suma de acciones individuales, tanto de consumidores como de productores; estos últimos buscan siempre maximizar su ganancia mientras que los consumidores buscan maximizar la satisfacción que les proporciona el consumo de las mercancías que compran. También se supone que cada productor conoce todas y cada una de las técnicas de producción que existen para elaborar una mercancía, mientras que los consumidores son siempre capaces de escoger entre dos conjuntos de mercancías aquella que les proporcione más satisfacción. De modo que los precios se fijan mediante los mecanismos de oferta y demanda. En otras palabras, se da por un hecho que los consumidores y productores son tomadores de precios. Un mercado de este tipo se conoce con el nombre de mercado de competencia perfecta.

De acuerdo con la teoría neoclásica, en estas condiciones de competencia perfecta, los mercados tienen siempre un equilibrio, esto es, un conjunto de precios donde la oferta y la demanda globales son iguales. El punto de equilibrio tiene una propiedad adicional muy importante: a esos precios los consumidores compran una cierta cantidad de cada

²¹ Salas, Carlos, "El contexto económico de México" en "La situación del trabajo en México, 2003, Ed. . Plaza y Valdez, México D.F., 2003, pp. 48-51

²² Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Ed. Santillana, 2000, pp. 82-90

mercancía y cada productor pone en el mercado una cierta cantidad de cada mercancías. Cualquier redistribución de estas cantidades haría que algún consumidor obtuviera menos utilidad del consumo de la nueva canasta de mercancías y por tanto su posición sería peor que en una situación de equilibrio; es decir, si una economía está en situación de equilibrio competitivo, es imposible mejorar la utilidad de un consumidor cualquiera sin empeorar la situación de otro consumidor. A esta propiedad de los precios y cantidades de equilibrio se le llama eficiencia en el sentido de Pareto.

Una consecuencia de esa propiedad del equilibrio de mercados, según la teoría neoclásica, es que toda acción redistributiva del Estado beneficia a un grupo, pero siempre termina perjudicando a otro.

Derivado de la misma perspectiva teórica, hay un argumento respecto de por qué el Estado debe disminuir al máximo su intervención en la economía, y es el relacionado a que cualquier elemento ajeno a los mercados impide el alcance del equilibrio general.

Estos resultados de la teoría económica neoclásica están contruidos con base en una serie de supuestos que no se cumplen en la realidad de mercado alguno. De entrada, los consumidores no disponen siempre del conocimiento suficiente de la satisfacción que obtienen del consumo de una canasta de mercancías y, por tanto, no siempre están en posibilidades reales de poder elegir una alternativa, Los productores también están limitados en cuanto a sus posibilidades de poder optar entre diferentes técnicas de producción, para así maximizar su ganancia. En estas condiciones es común que los mercados realmente no alcancen el equilibrio, salvo en contadas excepciones y por breves momentos. De manera que el desequilibrio entre oferta y demanda es una situación normal en los mercados reales.

Si las ideas básicas del neoliberalismo sólo existen en el terreno de la abstracción, en el reino de los supuestos teóricos, luego entonces la eficacia del modelo es simplemente una construcción ideológica, sin una base de sustento en la práctica.

Sin embargo, el modelo neoliberal se ha impuesto a los países en desarrollo, por eso es importante conocer cuales han sido sus pilares fundamentales en la últimas décadas, según Stiglitz, estos pilares son la privatización y la liberalización, dichas medidas han sido aconsejadas por el FMI y el BM para responder a la problemática de América Latina, el problema radicó en que esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible.

Privatización:²³

Un argumento a favor de la privatización, es decir, la conversión de empresas públicas a privadas, es que las empresas privadas competitivas realicen algunas tareas más eficazmente que el Estado.

²³ Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Ed. Santillana, 2000, p.82

Sin embargo, existen importantes precondiciones que deben ser satisfechas antes de que la privatización pueda contribuir al crecimiento económico. Y el modo en que se privatice cuenta mucho.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), han abordado los problemas con una perspectiva estrechamente ideológica: la privatización en los países a los que se le concede prestamos, debe ser concretada rápidamente.

El FMI da por sentado que los mercados surgen rápidamente para satisfacer cualquier necesidad, cuando en realidad muchas actividades estatales surgen porque los mercados no son capaces de proveer servicios esenciales. Por ejemplo: cuando muchos países europeos crearon sus sistemas de seguridad social, y sus sistemas de seguro de paro e incapacidad laboral, no había mercados privados de anualidades que funcionaran bien, no había empresas que ofrecieran seguros ante esos riesgos tan importantes en la vida de las personas.

En los países subdesarrollados estos problemas son aún más graves; eliminar las empresas públicas puede dejar un profundo vacío e incluso si el sector privado finalmente hace su aparición, puede mediar un enorme sufrimiento.

El FMI argumenta que es importante privatizar a marchas forzadas; que más tarde será el momento de ocuparse de la competencia y la regulación. Pero el peligro está en que genera muchas veces grupos de interés y que estos cuentan con el incentivo, y el dinero, para mantener su posición monopólica, paralizar las regulaciones y la competencia y distorsionar el proceso político. Existe una razón natural por la cual el FMI ha estado menos preocupado por la competencia y la regulación: La privatización de un monopolio no regulado puede aportar más dinero al Estado, y el FMI enfatiza más los temas macroeconómicos, como el tamaño del déficit público, que los estructurales, como la eficiencia y competitividad de la industria.

El impacto que tienen las privatizaciones sobre el empleo ha sido el argumento principal a favor o en contra de las privatizaciones; sus partidarios sostenían que sólo las privatizaciones permiten despedir a los trabajadores improductivos, y sus detractores replicaban que los recortes de plantillas tuvieron lugar sin ponderar los costes sociales.

En realidad, dice Stiglitz, hay buena parte de razón en ambos puntos de vista. La privatización con frecuencia hace pasar a las empresas públicas de los números rojos a los negros, gracias a la reducción de plantillas. Se supone que los economistas deben prestar atención a la eficiencia global. Hay costos relacionados con el paro que las empresas privadas simplemente no toman en cuenta. Si la protección al empleo es mínima, los empresarios pueden despedir trabajadores con costo bajo o nulo, abonando, en el mejor de los casos, una pequeña indemnización. Así, las privatizaciones han sido objeto de innumerables críticas pues, más que crear nuevos puestos de trabajo, la privatización a menudo los destruye.

En los países industrializados el daño de los despidos es mitigado por la red de seguridad de las prestaciones de desempleo. En los países menos desarrollados, los trabajadores desempleados, generalmente no se convierten en una carga pública

porque rara vez cuentan con esquemas de seguro de desempleo. Pero puede generar grandes costos sociales manifestados, en violencia urbana, más delincuencia y perturbaciones políticas y sociales.

Es importante reestructurar las empresas públicas, y con frecuencia la privatización es un modo eficaz de lograrlo. Pero desplazar gente de empleos poco productivos en empresas públicas al desempleo no incrementa la renta nacional de un país ni el bienestar de los trabajadores.

Las privatizaciones deben ser parte de un programa amplio, que implique la creación de empleos a la vez que la destrucción del mismo provocado a menudo por las privatizaciones. Las políticas macroeconómicas como los bajos tipos de interés, que ayuden a crear empleos, deben ser puestas en práctica.

Una de las más graves preocupaciones con la privatización, es la corrupción. Si una administración es corrupta, hay escasas evidencias de que las privatizaciones resolverán los problemas. Después de todo, el mismo gobierno corrupto que maneja mal la empresa es el que va a gestionar la privatización.

Liberalización:²⁴

La liberalización –supresión de interferencias públicas en los mercados financieros y de capitales, y de las barreras al comercio- tiene muchas dimensiones. Actualmente, hasta el propio FMI admite que insistió en ella excesivamente, y que la liberalización de los mercados de capitales y financieros contribuyó a las crisis financieras globales de los años noventa.

El único aspecto que goza de amplio respaldo, por lo menos en las naciones industrializadas adelantadas es la liberalización comercial. Pero una mirada atenta a cómo se ha aplicado en muchos países subdesarrollados ilustra porque es objeto de tanta resistencia.

Se supone que la liberalización comercial expande la renta de un país porque desplaza los recursos de empleos menos productivos a más productivos, por medio de ventajas comparativas. Pero trasladar recursos de asignaciones poco productivas hasta una productividad nula no enriquece a un país, y esto es algo que sucedió muchas veces bajo los programas del FMI.

Destruir empleos es sencillo bajo el impacto inmediato de la liberalización comercial, cuando las industrias ineficientes cierran ante el empuje de la competencia internacional. La ideología del FMI argumentaba que se crearían más nuevos y más productivos empleos a medida que fueran eliminados los viejos e ineficientes empleos creados tras el proteccionismo.

²⁴ Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Ed. Santillana, 2000, p.87

Pero la creación de nuevos empleos requiere capital y espíritu emprendedor, y en los países subdesarrollados suele escasear el segundo por falta de formación y educación y el primero por falta de financiación bancaria.

En muchos países el FMI empeoró las cosas porque sus programas de austeridad desembocaron con frecuencia en tipos de interés tan altos - a veces superiores al 20 por ciento, o hasta el 50 por ciento- que la creación de empleos y empresas hubiera sido imposible incluso en un ambiente económico propicio como el de los Estados Unidos. Simplemente, el capital imprescindible para el crecimiento resultaba prohibitivamente caro.

Los países en desarrollo de más éxito, los del Este asiático, se abrieron al mundo de forma gradual y lenta. Estos países aprovecharon la globalización para expandir sus exportaciones, y como consecuencia crecieron más rápidamente. Pero dismantelaron sus barreras proteccionistas cuidadosa y sistemáticamente. Bajándolas sólo cuando se creaban nuevos empleos. Se aseguraron de que había capital disponible para la creación de nuevos empleos y empresas.

Occidente animó la liberalización comercial de los productos que exportaba, pero a la vez siguió protegiendo los sectores en los que la competencia de los países en desarrollo podía amenazar su economía. Por ejemplo: mantuvieron los subsidios a los productos agrícolas y cerraron los mercados de estos bienes y los textiles, en los que los países subdesarrollados tienen una ventaja comparativa.

Hoy no se fuerza la apertura de los mercados emergentes con la amenaza del uso de la fuerza militar sino a través del poder económico, mediante la amenaza de sanciones o de la retirada de la ayuda en momentos de crisis. El FMI insiste en este ritmo acelerado de la liberalización como condición de su ayuda, y los países ante una crisis no tienen más elección que acceder a sus demandas.

En conclusión podemos decir que la orientación Keynesiana del FMI que subrayaba los fallos del mercado y el papel del Estado en la creación de empleo, fue reemplazada por la sacralización del libre mercado de los ochenta, como parte del nuevo consenso de Washington, ente el FMI, el BM y el Tesoro de EEUU sobre las políticas correctas para los países subdesarrollados, que marcó un enfoque completamente distinto del desarrollo económico y la estabilización.

Muchas ideas incorporadas al consenso fueron desarrolladas como respuesta a los problemas de América Latina, donde los gobiernos habían perdido todo control presupuestario e imperaba la inflación.

La liberalización de los mercados de capitales fue propiciada a pesar del hecho de que no existen pruebas de que estimule el crecimiento económico. En otros casos las políticas económicas aplicadas en las naciones subdesarrolladas no eran las apropiadas para países en las primeras fases de transición.

Por citar algunos ejemplos, la mayoría de los países industrializados (incluidos EEUU y Japón), edificaron su economía mediante la protección selectiva de algunas de sus industrias, hasta que fueron suficientemente fuertes como para competir con compañías extranjeras.

Forzar a un país en desarrollo a abrirse a los productos importados que compiten con los elaborados por alguna de sus industrias, peligrosamente vulnerables a la competencia de buena parte de industrias más vigorosas en otros países, puede tener consecuencias desastrosas, sociales y económicas. Se han destruido empleos sistemáticamente (los agricultores pobres de los países subdesarrollados no podían competir con los bienes altamente subsidiados de Europa y Estados Unidos), antes de que los sectores industriales y agrícolas de los países pudieran fortalecerse y crear nuevos puestos de trabajo.

La insistencia del FMI de que los países subdesarrollados mantuvieran políticas monetarias estrictas llevaron a tipos de interés incompatibles con la creación de empleo incluso en las mejores circunstancias. Así, la liberalización no vino seguida del crecimiento prometido sino de más miseria.

CAPÍTULO V

Recomendaciones de organismos internacionales para la educación en México

Los antecedentes de la ingerencia de organismos internacionales en la educación en México, los encontramos desde finales de los años ochenta, los antecedentes podemos encontrarlos en un artículo de Jaime Ornelas Delgado²⁵ el cual utilizo como introducción a este tema.

En la orientación de la globalización han desempeñado un papel primordial las diversas instituciones transnacionales, entre otras el Banco Mundial (BM), cuya influencia en materia educativa ha sido notoria y creciente.

En materia educativa, las propuestas del BM estuvieron presentes siempre desde el inicio del modelo neoliberal en México a lo largo de los ochenta. Cuando se encontraba en auge el ajuste estructural un economista del Banco Mundial (Verspoor), escribía: "En última instancia el éxito de las políticas económicas que promueven la competitividad y el desarrollo sostenido dependen en gran medida de la existencia de una fuerza laboral bien instruida".

En otras palabras, las propuestas económicas del BM, el ajuste estructural de orientación al mercado, requieren de un sistema educativo adecuado y orientado a ese propósito.

Así, desde principios de los años ochenta se empezaron a poner en práctica los criterios del BM en las decisiones y la orientación en materia educativa: En particular, con el fin de mitigar los efectos que las políticas de ajuste económico provocaban en el financiamiento del sistema escolar, comenzaron a reducirse los recursos destinados a la educación superior, privilegiándose el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), al que se destinan más de dos tercios del presupuesto nacional, así como la capacitación de los trabajadores, pues el BM sustenta la tesis arbitrariamente generalizada, de que en apoyo a la modernización de los países de áreas subdesarrolladas, se invierta prioritariamente en equipamiento, instalaciones y en formación del personal de las escuelas de nivel básico, en desmedro de la educación superior.

Más tarde economistas del BM, propusieron hacia finales de la década de los ochenta, la "expansión selectiva" del sistema educativo, para los países emergentes en los siguientes términos:

²⁵ Ornelas Delgado, Jaime, "Competencia laboral y política educativa" en *La educación del futuro*, IPNCIECAS, 2004. pp.44-45

Expansión selectiva, solamente se hará atractiva después de que las medidas de ajuste y revitalización hayan surtido efecto, y se deben conectar en unas cuantas áreas: 1) educación primaria universal. 2) educación a distancia para incrementar las inscripciones después de la primaria y 3) adiestramiento para trabajadores adultos.

Esta recomendación, que a la universalización del nivel básico y la calificación de los trabajadores agrega la educación a distancia, se caracteriza por atender sólo a la productividad de la fuerza de trabajo, ignorando la necesidad de la formación humanista de los propios trabajadores y nuevamente se observa el menosprecio hacia la educación superior, con lo cual se deja de considerar que, por ejemplo en México, la educación universitaria, aunque desigual, social y territorialmente hablando, además de estar relativamente desarrollada es desde hace algún tiempo el sitio privilegiado para realizar investigación, en muchos casos de primer nivel. Pero como el BM carece de el mínimo interés por el avance científico y tecnológico de los países dependientes, sus recomendaciones se reducen a mejorar la calificación del "capital humano", con propósitos claramente economicistas de inserción en el mercado laboral y elevación de la productividad en las empresas.

Las recomendaciones de la OCDE:

La Organización para la Cooperación y e Desarrollo Económico de la cual forma parte México, propone lo siguiente en cuanto a educación:

- 1) Se incremente la calidad del sistema educativo en su conjunto, con mayor énfasis en las escuelas técnicas y vocacionales.
- 2) Se reforme la educación universitaria para que respondiese mejor a los requerimientos de la sociedad y de la economía.
- 3) Se reduzca la autonomía de las universidades y se ampliara la de los institutos tecnológicos.
- 4) Se unifiquen las carreras universitarias, se eliminen las duplicidades y se vinculen los institutos con las facultades.
- 5) Se organice la SEP, formando subsecretarías separadas para la educación preparatoria y para las universidades, instaurando un consejo nacional de la educación superior.
- 6) Se incrementen los montos de las colegiaturas y el número de becas.
- 7) Se evalúe de manera periódica y permanente a las instituciones de educación superior, por comités externos en los que participen los empresarios.
- 8) Se forme un sistema nacional unificado de acreditación de las instituciones y sus carreras.
- 9) Se hagan flexibles las licenciaturas, en el sentido de permitir opciones de egreso a media carrera hacia profesiones técnicas, y facilitar el cambio de carrera dentro de la propia universidad o hacia otra.

- 10) Se supriman las asignaturas que se duplican entre las carreras para propiciar cursos unificados en los cuales se puedan inscribir estudiantes de cualquier profesión o universidad.
- 11) Se redefina la estructura curricular con la participación de las empresas, las Cámaras y las industrias de todo tipo y tamaño, y se actualizarán los planes de estudio.
- 12) Las instituciones educativas públicas deben buscar nuevas formas de financiamiento.
- 13) Se establezca un sistema nacional de educación superior reglamentado, a escala federal, y aplicado a nivel estatal; para que los rectores celebren convenios y acuerden con las autoridades de educación estatal la parte del Programa Nacional de Educación que les corresponde, a cambio del apoyo económico.
- 14) Las universidades formen profesionistas capacitados que respondan a las necesidades de la modernización tecnológica e industrial.
- 15) Aumente la matrícula en maestrías y doctorados.
- 16) Se revise la pertinencia del pase automático.
- 17) Se controle el ingreso a la educación superior mediante pruebas de calidad de ingreso y de salida.
- 18) Se implante un sistema nacional de acreditación de las instituciones y de sus programas.
- 19) Se compruebe la calidad de los estudiantes con un examen estandarizado de admisión.
- 20) Se mida la calidad de los egresados con una evaluación nacional estándar al concluir la carrera.
- 21) Se desarrollen los servicios de tutoría académica y de orientación educativa par mejorar el rendimiento escolar.
- 22) La matrícula tecnológica sea la tercera parte del total de la educación media superior.
- 23) Sean flexibles las instituciones de educación superior para responder a las exigencias empresariales
- 24) La mayor vinculación de la educación con la producción
- 25) La evaluación de los estudiantes (con exámenes departamentales), de los profesores y de las instituciones.
- 26) Se establezcan las estadías de estudiantes en las empresas.
- 27) La participación de los "actores económicos" en la definición del currículo.
- 28) Se aumenten las formaciones profesionales tecnológicas.
- 29) Se controle el crecimiento de la matrícula en las universidades humanistas.
- 30) Se extiendan de manera prioritaria los institutos y las universidades tecnológicas.

- 31) Se establezca un plan de reclutamiento de maestros de educación básica y ajustar con ellos la matrícula de las Normales.
- 32) Se admita en la educación media superior sólo a los candidatos que tengan la capacidad de recibirla.
- 33) Se elimine el pase automático e implante para todos los candidatos a ingresar a la educación superior un procedimiento de admisión basado en un examen único y en los resultados obtenidos en bachillerato.
- 34) Se mantenga la política de evaluación de las instituciones de educación superior.
- 35) Se instale un sistema nacional de acreditación de las instituciones y de sus programas.
- 36) Se realice el seguimiento de los egresados.
- 37) Se hagan claros los criterios de promoción docente vinculados a la evaluación.
- 38) Se amplíe la aplicación de estímulos salariales y no se den aumentos por antigüedad.

Las sugerencias de Banco Mundial

El Banco Mundial (BM), por su parte, considera que la educación superior debe proceder a un cambio radical y a su renovación, lo que significa reemplazar la universidad tradicional y a su personal para satisfacer las necesidades de la economía mundializada basada en la libre competencia. Propone la realización de una reforma profunda en las instituciones educativas nacionales para fortalecer el "capital humano", mediante fuertes inversiones privadas en la educación.

Para el Banco, uno de los aspectos básicos que explican el débil desempeño económico de México, es la insuficiente formación del "capital humano"; es decir, la educación como creadora de riqueza, como factor esencial del desarrollo económico.

A juicio del Banco Mundial las necesidades educativas tienen que estar orientadas por el mercado, más que por la propiedad social o por la planeación y la regulación gubernamentales. La educación superior tiene que ser un bien privado –no público– que este al alcance de las soluciones del mercado. La educación, como cualquier otra mercancía, debe operar de acuerdo a las fuerzas o leyes del mercado (por las curvas de la oferta y la demanda), esto es, limitar la oferta para que la educación sea demandada por quienes cuenten con los recursos y estén en posibilidades de pagar su precio. Con el propósito de hacer de la educación algo completamente autofinanciable, el BM "sugiere" a las autoridades educativas:

- a) Incrementar las colegiaturas.
- b) Cobrar el costo total de pensión.
- c) Instrumentar medidas de préstamo a los estudiantes.
- d) Cobrar los intereses prevalecientes en el mercado a todos los préstamos.

- e) Mejorar el cobro de préstamos a través de compañías privadas.
- f) Introducir el pago de impuestos a los graduados.
- g) Adiestrar a los profesores como empresarios.
- h) Vender investigación y cursos.
- i) Incrementar el número de instituciones educativas privadas, con cobros del costo total de la enseñanza.
- j) Atender el rendimiento del gasto.
- k) Concentrar la inversión pública en la educación básica, porque es donde las inversiones oficiales tendrán los mayores rendimientos.
- l) Recurrir al financiamiento de las familias para cubrir el costo de la enseñanza posbásica.
- m) Lograr una mayor autonomía de los planteles escolares para que combinen flexiblemente los insumos educativos.
- n) Descentralización de los servicios.
- o) La eficiencia en la gestión administrativa.
- p) No invertir en infraestructura y equipamiento y estimular las contribuciones de los padres de familia para la construcción y el mantenimiento de los locales escolares.
- q) Que la educación primaria y secundaria sigan siendo gratuitas, aunque conviene que las comunidades locales participen en su sostenimiento y se ofrezcan becas para los niños más necesitados.
- r) Que la educación media y superior deben ser financiadas, mediante el cobro selectivo de derechos de matrícula, combinado con becas para grupos seleccionados
- s) En la educación superior, conviene generalizar el cobro de cuotas, combinado con préstamos, impuestos y con otras medidas.

Considera que el personal académico tiene demasiado poder en la educación, y que los administradores tienen muy pocos incentivos para controlarlos. El poder del personal académico tiene sus fuentes en el control de los planes de estudio, en el gobierno colegiado (o compartido) en el sindicato y en la libertad académica. De allí que se tenga que obligar a los profesores a abandonar su poder para convertirlos en empresarios. Si ello no es posible, entonces se debe reducir la planta magisterial despidiendo, implantando retiros anticipados obligatorios, cerrando instituciones ineficientes o ineficaces, fusionando carreras, cambiando la misión de las instituciones educativas. Así mismo, plantea que el poder de decisión en la educación superior no esté en manos del gobierno, que éste se retire de las instituciones y se deposite en las empresas (los consumidores) y en los clientes (los estudiantes). Se debe introducir en la educación pública el criterio de "presupuesto según rendimiento", para que cualquier tipo de financiamiento esté atado a la obtención de resultados comprobables.

CAPÍTULO VI

Educación y Capacitación Basada en Competencias

VI.I Descripción del proyecto:

Este capítulo es una descripción del Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, en su apartado de certificación de competencias; se incluye su objetivo, los supuestos beneficios que se alcanzarían a través de implantación del modelo de educación basada en competencias y su certificación; asimismo se presentan sus aspectos normativos y operativos en México.

“El objetivo del proyecto es mejorar la calidad de la educación técnica y la capacitación en México, de manera que satisfaga las necesidades del sector productivo de una forma flexible. El objetivo se propone alcanzar mediante cuatro componentes”²⁶:

- a) EL Sistema Nacional de Competencias Estandarizadas y Certificación de Habilidades que consiste en la creación de un medida universal –un nuevo sistema de competencias estandarizadas y de certificación- con las cuales la calidad y efectividad de los cursos de capacitación pueden ser evaluados, también servirá de herramienta para evaluar las habilidades de los trabajadores.
- b) Modernización de los Programas de Capacitación: ayudará a las instituciones de capacitación seleccionadas, públicas o privadas, en el diseño de los cursos de capacitación basados en estándares de competencia.
- c) Estímulos a la Demanda y la Certificación de la Educación Basada en Competencias: promocionar los beneficios del nuevo sistema de competencias estandarizadas y la certificación a los usuarios potenciales del sistema y suministrar incentivos financieros a particulares y empresas para participar en EBC.
- d) Sistemas de Información, Estudios y Administración del Proyecto.- permitirá el establecimiento de registros de información propia del nuevo sistema de capacitación y certificación para su supervisión y evaluación.

La administración del proyecto se apoyara a través del Comité Directivo y la Unidad de Administración del proyecto (UAP) dentro de la SEP.

Beneficios:

1° La calidad y relevancia de los programas de capacitación será mejorada porque reflejarán las necesidades actuales de las competencias laborales. Las disparidades

²⁶ Banco Mundial, *Proyecto para la Modernización de la Capacitación y la Educación Técnica*, oficina regional para Latinoamérica y el Caribe, octubre 1994

entre las habilidades aprendidas y las requeridas serán disminuidas, reduciendo el gasto en la inversión de recursos humanos por parte del gobierno, industria y los propios trabajadores.

2° Los programas de capacitación modulares, por su flexibilidad incrementarán el acceso a la formación y actualización a un amplio campo de personas, lo que beneficiará a empleadores y trabajadores, permitiendo a estos últimos obtener capacitación continua acorde a sus necesidades, y por lo tanto incrementar la productividad laboral.

3° La certificación de habilidades, indicarán el nivel de las habilidades de los trabajadores. Los empleadores como los trabajadores, se beneficiaran, desde la búsqueda de trabajo, hasta el proceso de contratación que se efectuará con mayor eficiencia.

Además el sistema de certificación, el cual no depende de la inscripción en las instituciones de capacitación, dará oportunidades para la validación de habilidades empíricas adquiridas en el trabajo, de manera que posibiliten mejores trabajos e ingresos. La certificación también facilita la movilidad en el trabajo entre industrias y entre regiones geográficas, incrementando la competitividad de la economía mexicana.

El proyecto presenta un apartado que se determina "Categoría del Programa" en el cual menciona que el establecimiento del sistema de competencias estandarizadas y certificación, tendrá un impacto positivo para abatir la pobreza, primero, por facilitar su participación en la capacitación a través de cursos cortos y menos costosos: y segundo, por suministrar a ellos el certificado de validación de sus habilidades adquiridas fuera de un sistema de capacitación.

Este proyecto se implanta en México -según el documento de Banco Mundial- porque nuestro país ha alcanzado éxito en la estabilización, liberación y privatización de la economía y con ello ha puesto la base para un crecimiento económico a largo plazo.

La ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) posibilitó la inducción de cambios en el perfil de la industria mexicana, requiriendo la actualización tecnológica y mayor capacidad de producción eficiente y competitiva para desafiar los mercados internacionales. Pues dice, una fuerza laboral instruida y habilitada es uno de los factores cruciales para sustentar el crecimiento económico del país encabezado por el sector privado y competir con éxito en el mercado internacional, particularmente dentro de la estructura del TLCAN. La apertura de la nueva economía requerirá de trabajadores, industrias y sistemas de capacitación que respondan de inmediato a las nuevas necesidades y habilidades del mercado.

El sistema de capacitación necesita ser más adecuado a las demandas del sector productivo, el cual por su parte, necesita ser capaz de comunicar sus necesidades a los proveedores de capacitación; esto implica la adopción de un lenguaje común que defina las necesidades de habilidades. De acuerdo con estudios que analizan la demanda y oferta de trabajadores técnicos, existen grandes desequilibrios entre la demanda y la oferta de técnicos en varias categorías ocupacionales.

La dirección del proyecto propuesto resulta de la necesidad de formación de habilidades efectivas, a través del establecimiento de un sistema de competencias estandarizadas y certificación de habilidades con la participación sustancial del sector productivo. Estos nuevos estándares proporcionarán herramientas con las cuales se accede y apoya la calidad y relevancia de las habilidades de los trabajadores y programas de capacitación. El proyecto requiere de la asistencia de instituciones de capacitación públicas y privadas para rediseñar sus cursos en unidades modulares flexibles basados en los nuevos estándares de competencias.

El proyecto de certificación de competencias laborales recibió un financiamiento de \$265 millones de dólares para establecer el Sistema Normalizado de Competencias Laborales (SNCL) el cual se coordinó por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).

El préstamo se otorgó por las siguientes razones:

- a) El proyecto propuesto es consistente con la estrategia de asistencia para el país por parte de Banco Mundial y complementará otros proyectos financiados por el Banco para mejorar sustantivamente el crecimiento económico, disminuir la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos.
- b) El proyecto se orientará a atender los resultados críticos del sistema de capacitación existente para adecuar la oferta y la demanda de habilidades relevantes a través de una estrategia detallada y un plan de acción.
- c) El proyecto financiará las fases iniciales para el desarrollo de la capacidad nacional a fin de contar con un sistema coherente de estándares y de certificación, creando los incentivos necesarios para un sistema de demanda de capacitación y certificación.
- d) El proyecto creará una organización innovadora, el CONOCER. Será dirigido por representantes del sector productivo y las dependencias gubernamentales relevantes y responsables de la participación activa del sector privado en el diseño e instrumentación del nuevo sistema de competencias estandarizadas.
- e) El proyecto promoverá la coordinación y cooperación entre las Secretarías de Educación y la del Trabajo y Previsión Social, para el mejoramiento de la productividad de la fuerza laboral mexicana a través de reformas en programas de capacitación.
- f) El proyecto generará importantes beneficios económicos, los cuales se espera sean mayores que los costos y riesgos esperados.

En la estrategia del Gobierno para la Educación Técnica y la Capacitación Vocacional se menciona lo siguiente:

El gobierno ha efectuado varios esfuerzos en el área de la educación y la capacitación. Específicamente el Gobierno está buscando mejorar:

- a) Acceso y calidad de la educación primaria; y

b) b) acceso y calidad a la educación técnica y la capacitación.

Acceso y calidad a la educación primaria: Un plan nacional fue puesto en marcha en 1989 para transformar el sistema de educación, y la Ley General de Educación fue aprobada en 1993. Las medidas específicas incluyen: a) descentralización de la educación básica en los estados; b) implantación de programas de Licenciatura de Enseñanza para fomentar el interés de los maestros en el mejoramiento profesional, y tener acceso a mejores salarios basados en una evaluación de rendimiento de calidad; c) mejorar la calidad a través de los maestros egresados, actualización de la curricula y de los libros de texto gratuitos; d) extensión de los programas de educación orientados a la población marginada, e) ampliación del año escolar de 187 a 200 días; f) ampliación de la educación básica de seis a nueve años; g) fortalecimiento de la capacitación de los maestros y administradores; h) énfasis en la participación de la comunidad a través del establecimiento de "Consejos de Participación Social" a nivel estatal, municipal y comunidad; i) un incremento sustancial en el presupuesto del gobierno para la educación.

Acceso y calidad de la Educación Técnica y la Capacitación: La expansión del acceso a la educación técnica/vocacional, y la capacitación, así como el mejoramiento de la calidad de los programas de capacitación es otro eje de la estrategia paralela del gobierno para incrementar la productividad de la fuerza laboral del país. Enfrentándose con la imperante necesidad de incrementar la productividad laboral se consolidó la transformación exitosa de su economía a una economía abierta de mercado bajo la constante presión de la competencia internacional y asimilando las experiencias aprendidas de sus programas de capacitación existentes, el gobierno decidió emprender una evaluación comprensiva de la educación técnica del país y de los programas de educación vocacional.

Además, el gobierno se propuso resolver el problema de la curricula desactualizada a través del establecimiento del Sistema Nacional de Competencias, el cual se desarrollará conjuntamente con el sector privado y su actualización regular, después de su instauración.

La coordinación entre las instituciones de capacitación y empleadores será fortalecida a través de la participación de las empresas en el diseño de la capacitación y de los convenios donde las empresas proporcionen capacitación práctica y oportunidades para la misma.

El mejoramiento de la calidad de la capacitación depende totalmente del cambio lógico del sistema actual de capacitación a uno de atención a la demanda, el gobierno aspira a involucrar tanto a los empleadores como a los trabajadores de las empresas privadas en la formulación de las políticas de capacitación, el diseño de los programas de capacitación y su implantación. Los beneficios propuestos para los trabajadores por el nuevo sistema, incluyen mejorar el acceso a la capacitación continua y actualización de habilidades dirigidas a obtener mejores empleos e ingresos, contar con definiciones claras de los requisitos de habilidades del trabajo, facilitando la planeación de la carrera de los trabajadores.

VI.2 Modelos de competencias en otros países

Los países de los cuales se describen sus modelos de educación basada en competencias laborales, se eligieron para este ensayo debido a que son los modelos en los que se basó el proyecto mexicano de competencias, particularmente el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, (CONALEP) institución que acreditó el primer centro de evaluación en el país, retomo las experiencias de estos tres países.

Canadá²⁷

En Canadá la educación y la capacitación en todos los niveles está descentralizada del sector público, no hay un organismo federal encargado de la educación- por lo cual es difícil determinar el estatus de la educación basada en competencias en el país; cada una de las diez provincias y dos territorios tienen jurisdicción sobre sus propios recursos educativos.

Se puede afirmar que tanto en el sector público, como en el privado, la educación basada en competencias ha recibido mucho más apoyo para capacitación, que para la formación académica, sin embargo los educadores académicos están tratando de definir los resultados que se obtendrían del aprendizaje en función del desempeño de las escuelas en todo el país, y la reestructura de sus currículos enfocándolos a la educación basada en competencias.

En la primera década del siglo XX la mayoría de las provincias de Canadá analizaban la posibilidad de instrumentar la capacitación técnica y profesional y contaban con la capacitación en artes y oficios.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Canadá dejó de ser una sociedad agraria para convertirse en una sociedad industrial. La oferta de trabajadores calificados emigro a Canadá de Europa occidental. Unos diez años después esa fuente empezó a agotarse. En los años setenta el gobierno federal, en colaboración con las provincias, inició un impresionante programa de mejoramiento de las habilidades de la fuerza laboral.

Como parte de este apoyo a la capacitación, el gobierno emprendió una serie de investigaciones sobre áreas ocupacionales. En las investigaciones se identificaban el tipo y el nivel de habilidades y conocimientos necesarios en la profesión y oficio.

La necesidad de dichos estudios y su valor se hicieron evidentes en los años sesenta, en la expansión de la capacitación, al igual que la necesidad de encontrar nuevos enfoques para la determinación de lo que debería enseñarse. El resultado de este enfoque fue el Desarrollo Curricular (DACUM).

La educación basada en competencias puede concebirse como un enfoque sistemático del desarrollo de la capacitación; la formación empieza con la identificación de lo que se

²⁷ Crawford, D.G., "La educación basada en competencias, tres comentarios sobre Canadá", en *Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia*, Ed. Limusa, 1996, pp. 223-229

espera que el estudiante sea capaz de hacer al final del curso o programa. Desde la perspectiva del desarrollo curricular, la educación basada en competencias se concentra en la aplicación de los conocimientos, más que en la adquisición de los mismos; toma en consideración habilidades, conocimientos, actitudes inherentes a una competencia y evalúa los logros mediante una demostración del desempeño.

En Canadá no se ha logrado un consenso en torno a un modelo de educación basada en competencias. Sin embargo se presentan los siguientes componentes generales:

Evaluación de las necesidades:

El punto de partida para el desarrollo de un sistema de capacitación es evaluar las necesidades, actividad que incluye la revisión de tendencias, rangos y nivel de servicios de que se dispone en otras jurisdicciones, así como identificación de las deficiencias, si es que las hubiera. Las necesidades deben evaluarse a través de consultas con los interesados.

Determinación de normas de desempeño:

La mayoría de los modelos pasa rápidamente de la identificación de las necesidades al desarrollo del currículo, pero entre estas etapas hay una muy importante, que es la determinación de las normas. Este es un terreno inexplorado. El análisis de la literatura sugiere que la determinación de las normas implica la identificación de las competencias y de los criterios que se utilizarán para la evaluación, la determinación de una escala de evaluación y de puntos de referencia, así como la preparación de ejemplos y la identificación de mediadores o evaluadores.

Planificación de los recursos:

En este punto empieza la planeación detallada; es el momento de identificar o desarrollar los recursos necesarios para la instrumentación del programa. La planeación detallada incluye establecer políticas operativas; diseñar un modelo de aprendizaje y uno de administración del aprendizaje; identificar los requerimientos de personal e instalaciones; identificar y/o desarrollar los recursos de aprendizaje; identificar la plataforma tecnológica, si es necesaria y conseguir financiamiento.

Instrumentación de los recursos:

En esta etapa, los estudiantes ingresan al programa y necesitan ser orientados, aconsejados, asesorados, instruidos, evaluados y vigilados. El núcleo de este componente es ayudar a las personas a lograr sus objetivos de educación.

Difusión de los resultados:

Los resultados, tanto positivos como negativos, tendrán que comunicarse a los interesados y al resto de la comunidad. En general, esto se maneja mediante expedientes académicos, certificados, diplomas y grados. También la cartas de recomendación informan respecto de los estudiantes. Uno de los instrumentos más

recientes, aunque no de uso generalizado, para comunicar los logros de los estudiantes, es el programa de garantías. Con una garantía, las instituciones educativas demuestran su confianza en ellas mismas y se comprometen a corregir los problemas de los programas de capacitación.

Sistema de Administración

Para cerrar el círculo debe incluirse un componente de administración que se ocupe de reunir información, evaluarla y hacer las modificaciones pertinentes.

El centro de cualquier sistema educativo es el educando. No sólo sus objetivos de aprendizaje deben estar claros, también es necesario identificar claramente su función en el proceso del mismo. Se debe seguir la trayectoria desde que un estudiante se inscribe a un curso o programa hasta que lo termina, ya sea que logre el crédito, o no. También debe trazarse la ruta del maestro, a quien cada vez con mayor frecuencia se le llama administrador del aprendizaje.

DACUM

El programa DACUM (siglas en inglés de Desarrollo Curricular) surgió a finales de los años sesenta, cuando el gobierno canadiense financió actividades de investigación para encontrar formas de llegar a diferentes grupos y capacitarlos.

El proceso de análisis del DACUM implica reunir a un pequeño grupo especializado en un campo o área ocupacional y someterlo a una intensa lluvia de ideas encabezada por un facilitador experimentado para que identifiquen las habilidades o competencias necesarias para desempeñarse en su campo. El análisis se utilizará como base para la identificación y planeación de los materiales para la enseñanza, incluido el desarrollo del currículo. Si bien en un principio el enfoque era la capacitación profesional, al principio de los años setenta, DACUM también se utilizaba para identificar las competencias que debían adquirirse durante la formación, incluidas las habilidades técnicas y académicas, y en ciertos casos, las necesarias para desenvolverse en la vida cotidiana. También se aplica a los programas de las instituciones académicas tradicionales.

Australia²⁸

La modificación de los sectores de educación posterior a la obligatoria son parte de un fenómeno mundial en casi todos los países de la OCDE, cuyas tendencias incluyen: un creciente interés por la educación profesional de los instrumentadores de la política en el ámbito nacional; los intentos para establecer sociedades entre el sector educativo y el industrial; el incremento en el número de prestadores de servicios educativos del sector privado; las diferentes rutas u opciones para estudiantes que han terminado la

²⁸ Gonczi, Andrew, "Instrumentación de la educación basada en competencias. Perspectivas de la teoría y la práctica en Australia", en *Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia*, Ed. Limusa, 1996, pp. 267-278

educación obligatoria; los esquemas para facilitar transferencia de un nivel educativo a otro; la reorganización de las estructuras educativas para conceder mayor autonomía a las instituciones; una mayor responsabilidad para las instituciones educativas y el desarrollo de la educación basada en competencias.

En Australia muchos de estos cambios, aunados al desarrollo de los enfoques basados en competencias, han tenido lugar simultáneamente en los últimos años.

La educación basada en competencias, que no es más que un énfasis en el dominio de lo aprendido y el resultado del aprendizaje, no tiene que estar vinculada con virajes políticos importantes en la educación posterior a la obligatoria, de hecho, es anterior a todas estas políticas. Es un fenómeno conocido por muchos maestros, porque en mayor o menor grado, casi todos los enfoques didácticos incorporan algunos de los principios de la educación basada en competencias.

En Australia ya es un requisito general el desarrollo de normas de competencia y su aplicación en las áreas ocupacionales hasta el nivel profesional, así como en la capacitación profesional. Las normas de competencia se construyen en torno a un marco de unidades, elementos y criterios de desempeño que describen un área ocupacional. Hay muchas maneras de organizar las normas: No obstante, las normas profesionales no sean útiles como documentos para establecer un currículo porque no proporcionan más que una base coherente a partir de la cual se desarrollaría un currículo nacional y los programas de educación profesional.

Un enfoque basado en competencias para centros de trabajo, institutos técnicos y escuelas es potencialmente más útil y en ciertos casos realmente más útil que los enfoques eclécticos que se utilizan actualmente. Es decir, nos permite estar más cerca que en el pasado de lo que queremos enseñar, de lo que el individuo es capaz de integrar conocimientos, valores, actitudes y habilidades, así como de ponerlos en práctica. Por otra parte, el número de inferencias que inevitablemente forman parte de la evaluación en la educación basada en competencias es menor que en muchas de las formas actuales de evaluación formal.

Se argumenta que el enfoque de la educación y la capacitación basada en competencias constituye potencialmente un marco coherente para el aprendizaje y el desarrollo de una habilidad. No obstante, hay diferentes formas de conceptualizar la naturaleza de la competencia. Si no se adopta la apropiada o si las normas desarrolladas no son las adecuadas, entonces no sólo no se desarrollará dicho potencial sino que, a mediano plazo se perjudicará la estructura de desarrollo de habilidades.

Existen diferentes perspectivas de la naturaleza de la competencia, mencionaremos las siguientes:

La competencia como lista de tareas.

La primera, y quizá la más común de las formas de concebir la competencia se basa en las tareas. Desde esa perspectiva la competencia se analiza en función de las tareas

independientes que se llevan a cabo. Su objetivo es especificar detallada y claramente todas las tareas, de manera que no puede haber desacuerdos sobre lo que constituye el desempeño satisfactorio de cada una de ellas. De hecho las tareas se transforman en competencias. Así pues, si un mecánico puede reemplazar por ejemplo, la bomba de gasolina de un auto o un maestro presentar una lección, se dice, respectivamente, que posee la competencia necesaria para cambiar la bomba de gasolina o para presentar una lección. En este enfoque no interesan las relaciones entre tareas y se ignora la posibilidad de que, en conjunto, se transformen.

En este modelo la prueba de que se es competente para algo se basa, en general, en la observación directa del desempeño.

Quienes prefieren este enfoque tienden a considerar que el currículo tiene relación directa con las funciones y tareas especificadas en las normas de competencia de la ocupación. Este enfoque ha sido adoptado por muchas de las industrias británicas u australianas que desarrollaron normas de competencia y, en general, es el modelo que tienen en mente quienes lo atacan. Si bien la sencillez y las expectativas de su transparencia constituyen el atractivo del modelo, es fácil enumerar sus puntos débiles: ignora los atributos subyacentes y los procesos de grupo así como su efecto en el desempeño. Es conservadora; carece de base teórica; ignora la complejidad del desempeño en la vida real y la función del juicio profesional en el desempeño inteligente.

La competencia como conjunto de atributos

El segundo modelo se concentra en los atributos generales indispensables para el desempeño efectivo del profesional experto. Un enfoque de esta naturaleza se concentra en los atributos subyacentes como el conocimiento o el pensamiento crítico, que sientan las bases de atributos transferibles o más específicos. Supuestamente el atributo general denominado "pensamiento crítico" puede aplicarse en muchas situaciones si no es que en todas. En este modelo, las competencias se consideran atributos generales y se ignoran el contexto en que podrían aplicarse.

Este enfoque plantea ciertos problemas, ejemplo, no hay una certeza absoluta de que las competencias generales realmente existan. Las pruebas obtenidas por investigadores sugieren que la destreza es específica de cada campo. Es decir, los individuos muestran poca capacidad para transferir la destreza de un área a otra. Segundo, estos atributos generales son de muy poca ayuda para quienes se encargan del aspecto práctico del diseño de los programas de educación y capacitación para áreas ocupacionales específicas.

La competencia como relación holística o integrada.

El tercer enfoque pretende combinar el enfoque de atributos generales con el contexto en que se aplican. Analiza la compleja combinación de atributos que se ponen en juego para que los estudiantes interpreten la situación específica en que se encuentran, y actúen en consecuencia; es decir, la noción de competencia es relacional. Reúnen factores disímboles, las habilidades de los individuos y las tareas que tienen que

desempeñar en determinadas situaciones, la competencia se concibe como una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño en situaciones específicas. Obviamente, incorpora la idea de juicio. A este enfoque de competencias se le denomina "integrado" u holístico y es la noción adoptada en Australia por las profesiones y en cierta forma por todas las áreas ocupacionales, este enfoque es holístico en el sentido de que integra y relaciona atributos y tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales simultáneamente y toma en cuenta el contexto en el cual tiene lugar la acción; asimismo, permite que algunos actos intencionales incluyan otros en el nivel adecuado de generalización.

Reino Unido²⁹

Desde mediados de la década de 1980, el sistema de calificaciones profesionales del Reino Unido experimentó cambios radicales que han revolucionado el sistema de educación y capacitación profesional del país. Los cambios se derivaron de una revisión de las calificaciones profesionales que tuvo lugar en 1985-1986 y que en octubre de ese último año desembocó en la creación del Consejo Nacional para las Calificaciones Profesionales (NCVQ, por sus siglas en inglés) y cuyo ámbito de competencia sería llevar a cabo las reformas necesarias en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte.

Así los cambios surgieron porque los enfoques tradicionales ya eran obsoletos y únicamente un cambio radical resolvería ciertos problemas.

La necesidad de mayor coherencia y transparencia:

En Gran Bretaña era evidente la falta de coherencia del sistema de calificaciones; si bien había muchas calificaciones profesionales, en realidad no llegaban a integrarse a un sistema nacional. Como en la mayoría de los países, había una profunda división entre las calificaciones profesionales que ofrecía el sistema educativo a los jóvenes y las calificaciones vinculadas con la capacitación proporcionada por la industria.

La necesidad de pertinencia

También era necesario garantizar la pertinencia para el campo laboral. La mayoría de los sistemas de calificaciones profesionales no corresponde adecuadamente a las necesidades laborales, y el Reino Unido no era la excepción. El sistema era dominado por quienes ofrecían la educación y la capacitación, y los empleadores no se sentían parte de él.

La necesidad de una certificación integral.

A mediados de los años ochenta el sistema Británico, como el de muchos otros países, suponía que las calificaciones eran para quienes habían cumplido con programas

²⁹ Hanson, Mike, "Lecciones y experiencias del desarrollo de la educación y la capacitación basadas en competencias en el Reino Unido", en *Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia*, Ed. Limusa, 1996, pp. 199-210

específicos de educación y capacitación. Por otra parte, la mayoría de las competencias adquiridas en el trabajo, no eran objeto de ninguna certificación. Como cada sector industrial y la mayoría de las empresas habían determinado sus normas de capacitación por separado, para muchas de las personas que cambiaban de empleo era difícil conseguir que les reconocieran sus habilidades en otras partes del mercado laboral. Al mismo tiempo, para los empleadores representaba un problema planificar una recapacitación rentable para el personal contratado fuera de su propia industria.

La necesidad de fomentar la formación continua.

Debido a las repercusiones de los cambios estructurales experimentados por el mercado laboral, la composición misma de la mano de obra estaba cambiando. Si bien las nuevas tecnologías y los nuevos métodos de trabajo excluyeron al personal no calificado y semicalificado, las exigencias de la economía en cuanto a habilidades de más alto nivel no podían ser satisfechas sencillamente mejorando la capacitación de los jóvenes. Los cambios demográficos se tradujeron en una fuerza laboral de más edad y en la incorporación de menos jóvenes, así como la toma de conciencia de que el país necesitaba urgentemente mejorar las habilidades y los niveles de capacitación de los adultos empleados. Gran Bretaña necesitaba un sistema de calificaciones más abierto y flexible.

Actualmente en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, son tres las rutas principales para lograr una calificación. Además de las calificaciones otorgadas por la formación tradicional en escuelas e institutos, las recientes reformas a la educación y la capacitación profesional dieron lugar al desarrollo de dos nuevas calificaciones profesionales complementarias:

Calificaciones Profesionales Nacionales (NVQ, por sus siglas en inglés).- se basan en normas de desempeño establecidas para diferentes áreas ocupacionales. Como se apoyan en el trabajo, constan de cinco niveles y un marco general; su objetivo es abrir las puertas a la evaluación y facilitar la formación continua de quienes ya tienen un empleo.

Calificaciones Profesionales Nacionales Generales (GNVA, por sus siglas en inglés): certifican una amplia base de conocimientos y de habilidades pertinentes adquiridos a través de la preparación para ingresar al mercado laboral o para ingresar a la educación superior. Se pretende que se obtengan a través de programas de educación profesional inicial en las escuelas o institutos.

Las NVQ y GNVQ, están consideradas como certificados de un logro en un área ocupacional. Garantizan que los trabajadores de todos los niveles han obtenido el reconocimiento necesario para una carrera exitosa y satisfactoria y que están capacitados para transferir sus habilidades a otros empleos. El nuevo marco de calificaciones profesionales proporcionado por el NCVQ garantiza, a través de las NVQ y GNVQ, de quienes ya trabajan o quienes buscan un empleo pueden ser evaluados y certificados en función de normas nacionales. Las NVQ y GNVQ se apoyan en la

certificación de una serie de habilidades básicas que amplían y garantizan la transferibilidad entre diferentes áreas ocupacionales y diferentes tipos de calificación.

Resumiendo, en el sistema de calificaciones profesionales británico, el objetivo de las NVQ es proporcionar una certificación profesional específica y fomentar la formación continua; el de las GNVQ es certificar la adquisición de conocimientos y habilidades generales pertinentes para una amplia gama de profesiones. De una forma u otra, todos los sistemas de educación y capacitación profesional tienden a la consecución de estos dos objetivos. En el Reino Unido, se han percatado de que la división en dos tipos de calificaciones flexibiliza considerablemente el sistema, pues la combinación de ambas en una sola dificultaría la actualización de las calificaciones de los adultos y su recalificación posterior en otras áreas ocupacionales. La NVQ y GNVQ han remplazado a otras calificaciones profesionales y se han convertido en las principales proveedoras nacionales de educación y capacitación profesional.

El NCVQ funciona como organismo público en un marco político instaurado por el Departamento de Educación y empleo (DFEE), por sus siglas en inglés. Dicho organismo es responsable de la promoción, desarrollo y la reglamentación de los sistemas de NVQ y GNVQ a través de sociedades con otras organizaciones nacionales indispensables para que el NCVQ cumpla con sus objetivos.

Para garantizar la pertinencia respecto del empleo, los llamados organismos directores desempeñan un papel muy importante para el desarrollo de las NVQ como representantes de los intereses de los empleadores asociados con representantes de los sindicatos y los interesados en la educación y capacitación.

Dado que las GNVQ fueron diseñados como parte del sistema educativo, los comités no participan directamente en su desarrollo, si bien están representados, al igual que las agencias nacionales y otros interesados en la educación y la formación profesional.

Tradicionalmente, en la Gran Bretaña, la certificación la llevan a cabo organismos examinadores o de validación, asociaciones profesionales o la industria misma, que se conocen como organismos certificadores. La función del NCVQ es acreditar dentro de marco nacional las calificaciones propuestas por los organismos certificadores y autorizar a los que podrán participar en el sistema. El acceso a la evaluación lo proporcionan los centros aprobados, facultados por los organismos certificadores de conformidad con los sistemas generales aprobados por el NCVQ, incluidas las disposiciones de garantía de calidad interna y externa.

Para simplificar las relaciones entre calificaciones, todas las NVQ se clasifican en uno de los cinco niveles del marco nacional, los cuales abarcan todos los niveles de desempeño ocupacional y todas las áreas laborales. El marco refleja niveles progresivos de dominio, de la siguiente manera:

Nivel 1: Competencia en el desempeño de diferentes actividades laborales, la mayoría rutinaria y predecibles.

Nivel 2: Competencia en una escala significativa de actividades laborales desempeñadas en diferentes contextos. Algunas son complejas y no rutinarias; el empleado debe mostrar cierta responsabilidad y autonomía. Con frecuencia se exige la colaboración de otras personas y/o trabajar en equipo.

Nivel 3: Competencia en una amplia gama de actividades laborales desempeñadas en diferentes contextos, la mayoría de las cuales son complejas y no rutinarias. El empleado debe mostrar responsabilidad y autonomía y, con frecuencia, controlar y dirigir a otros.

Nivel 4: Competencia en una amplia gama de actividades laborales, técnicas o profesionales en muy diferentes contextos. El empleado debe demostrar gran responsabilidad y autonomía. Con frecuencia es requerido responsabilizarse por el trabajo de otros y la asignación de recursos.

Nivel 5: Competencia que implica la aplicación de una gran cantidad de principios fundamentales y técnicas complejas en variados contextos, con frecuencia impredecibles. Se le exige al empleado autonomía personal y responsabilizarse en gran medida por el trabajo de otros y la asignación de considerables recursos y un compromiso personal con el análisis y los diagnósticos del diseño, la planeación, la ejecución y la evaluación.

VI.3 Concepto de Norma Técnica de Competencia Laboral³⁰

Una Norma Técnica de Competencia Laboral (NTCL) es el documento elaborado por un Comité de normalización de competencia laboral en consenso con el sector productivo correspondiente, aprobado por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral y sancionado por los Secretarios de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, que establece para uso común y repetido en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos las características y las directrices para la evaluación de la capacidad o competencia laboral.

La competencia laboral implica poner en acción, en forma armónica, los conocimientos, las habilidades, y las destrezas que se requieren para la ejecución de una actividad de trabajo.

Una NTCL debe permitir la identificación objetiva de la posesión de las capacidades siguientes por parte de un individuo:

- Para resolver los problemas tecnológicos asociados a una determinada función productiva. Es decir, la posesión y el dominio de los conocimientos, habilidades (técnicas y sociales) y las destrezas requeridos para llegar al resultado identificado en la función.

³⁰ Todo lo referente a los conceptos de Normas Técnicas se tomó de las Reglas Generales de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.

- Para obtener resultados de calidad en el desempeño laboral y que pueden expresarse, por la satisfacción del cliente y que conlleva también otros elementos tales como: precisión, eficacia y uso óptimo de los recursos.
- Para desempeñarse en un ambiente de trabajo organizado y en situaciones extraordinarias.
- De aplicar los conocimientos, habilidades y las destrezas asociados al desempeño de una función productiva, a nuevos contextos o ambientes de trabajo.

Una NTCL se integra por el conjunto de planteamientos cuya verificación en las situaciones establecidas por la propia Norma, significa que una persona es competente para la realización de la función laboral a que se refiere la Norma, la cual debe reflejar:

- La competencia para realizar la actividad referida por la función.
- La competencia para administrar tanto los recursos requeridos para el trabajo como el trabajo mismo.
- La competencia para trabajar en un marco de seguridad e higiene y de protección al medio ambiente.
- La competencia para desempeñarse en un ambiente organizacional, para relacionarse con terceras personas y para resolver situaciones contingentes.
- La aptitud para transferir la competencia de un puesto de trabajo a otro.
- La aptitud para responder positivamente a los cambios tecnológicos y los métodos de trabajo.

En una NTCL se debe referir

- Lo que una persona debe ser capaz de hacer, en términos de los resultados que deben obtenerse.
- La forma en que debe juzgarse si lo que se hizo está bien hecho.
- Las situaciones y condiciones en las cuales la persona tiene que demostrar su aptitud.
- Las evidencias que hagan posible determinar de manera precisa que la persona es capaz de realizar la actividad referida de manera consistente.
- Las actitudes subyacentes en el desempeño de la actividad, objeto de la evaluación.

Una NTCL puede expresarse como “Calificación Laboral” cuando la función correspondiente cubra los diversos puestos de trabajo afines con la función y se refiere como “Unidad Autónoma de Competencia Laboral”, cuando la función laboral a la que corresponda, no requiera integrarse con otras para el desempeño de una función reconocida como significativa en el mercado laboral.

En las Calificaciones Laborales se deberá consignar el correspondiente nivel de competencia, el cual será determinado con base en los siguientes criterios:

- Complejidad de la actividad
- Autonomía en el trabajo
- Grado de responsabilidad

Estructura de la Calificación: estará integrada por Unidades de Competencia, las cuales pueden ser obligatorias u optativas. Las unidades de competencia estarán formadas por dos o más "elementos de competencia".

Para propósitos del Sistema Normalizado, se considerará como Elemento de Competencia: el conjunto integrado por el título del Elemento de Competencia y los componentes siguientes:

- Criterio de desempeño
- Campo de aplicación
- Evidencias por desempeño
- Evidencias por producto
- Evidencias de conocimientos
- Evidencias de actitudes
- Lineamientos para la evaluación
- Glosario (opcional)

Los Criterios de Desempeño se integran por el conjunto de características que deberán tener tanto los resultados obtenidos como el desempeño mismo de la función considerada en un Elemento de Competencia.

Los Criterios de Desempeño tienen como objetivo: Establecer los resultados o los desempeños críticos que configuran el resultado esperado del desempeño competente de la función y definir las condiciones de calidad para los resultados o los desempeños críticos establecidos para el Elemento de competencia.

Los Criterios de Desempeño deben:

- Ser la base para poder juzgar si un individuo puede alcanzar el resultado específico en un elemento de competencia.
- Expresar qué se espera del desempeño y cómo se espera que sea el resultado.
- Describir la calidad de los resultados de los desempeños logrados.
- Referir cuando proceda, las situaciones contingentes y los aspectos administrativos del trabajo.

El Campo de aplicación es el componente que define las circunstancias y contextos diferenciados en donde el candidato debe lograr los resultados o desempeñarse según lo establecido en los criterios de desempeño para el Elemento de Competencia. Sus objetivos son determinar la posibilidad de aplicar la competencia en diferentes circunstancias y establecer la vinculación entre la Norma y la práctica en el sitio de trabajo.

El Campo de Aplicación identifica claramente los aspectos críticos y obligatorios que deben ser cubiertos en la evaluación de la competencia.

Las **Evidencias por Desempeño** refiere la actividad que el candidato deberá realizar para demostrar su competencia. La Evidencia por Desempeño relaciona el criterio de desempeño y el campo de aplicación. Tiene por objetivo que el evaluador cuente con la referencia de observación del desempeño del candidato.

La apreciación de la competencia requiere que la persona sea observada durante el desempeño de la actividad motivo de la evaluación.

La **Evidencia por Producto** refiere el resultado material que se obtiene de la actividad que debe realizar un candidato para demostrar competencia. Esta evidencia relaciona el criterio de desempeño cuando éste refiere un resultado material crítico y el campo de aplicación.

El objetivo de la Evidencia por Producto es que el evaluador cuente con los productos materiales obtenidos de la actividad del candidato suficientes y necesarios para emitir el juicio sobre la competencia de la persona evaluada.

Las **Evidencias de Conocimiento** forman el componente que hace referencia, según proceda, a la teoría y a los principios, técnicas y métodos que sustentan el desempeño de la función referida por el título del Elemento de Competencia.

Las Evidencias de Conocimiento normalmente complementan a las Evidencias por Desempeño y por Producto, para asegurar que la persona evaluada es competente para el desempeño total de la función referida por el título del Elemento.

Las **Evidencias de Actitudes** son las que subyacen en el desempeño de la función expresada por el título del Elemento de Competencia, tienen como objetivo que el evaluador y el evaluado tengan una referencia precisa de las actitudes que se reflejan en las distintas evidencias que se requieren para evaluar la competencia para el desempeño de la función referida pro el título del Elemento.

Los **Lineamientos para la Evaluación** de la competencia laboral refieren el conjunto de indicaciones que hace el Comité de Normalización para facilitar la aplicación de la Norma Técnica de Competencia Laboral en la evaluación de las competencias.

VI.4 Sistema de Certificación de Competencia Laboral

El Sistema de Certificación se ha organizado en tres niveles con el objetivo de dar cumplimiento a los principios de equidad, libre acceso y tercería:

Primer nivel.- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), es un organismo nacional con participación tripartita del sector social, sector empresarial y sector público, el cual, a través de su Secretaría Ejecutiva es responsable de la operación y desarrollo de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral, sus funciones son:

- Promover, desarrollar y operar las acciones encaminadas a generar las Normas Técnicas de Competencia Laboral, así como los lineamientos para evaluarlas y certificarlas.
- Supervisar la integración, operación y desarrollo de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.
- Proponer a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría del Trabajo las reglas para la integración y operación de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.
- Vigilar que se cumpla con las disposiciones de las Reglas Generales una vez aprobadas por la Secretaría de Educación Pública y por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Proponer y ejecutar los lineamientos y políticas para la integración y desarrollo de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.
- Aplicar los procedimientos de acreditación para la integración y operación de las organizaciones e instituciones que llevarán a cabo la certificación y la evaluación de competencia laboral.
- Establecer un sistema que permita el registro, obtención y difusión de información pertinente a los Sistemas.

Segundo Nivel.- Organismos Certificadores, constituyen el conjunto de organismos autónomos e imparciales cuyo principal objetivo es certificar competencia laboral, y tiene como característica que no se encuentran ligados directamente a los procesos de evaluación y capacitación de los individuos que certifican.

Requieren para su funcionamiento de la acreditación por parte del la Secretaría Ejecutiva del CONOCER. Los Organismos Certificadores tienen como funciones:

- Garantizar que en la certificación se observe el cumplimiento estricto del conjunto de Normas Técnicas de Competencia Laboral establecidas y en las cuales han sido acreditados; de tal forma que los individuos puedan ser certificados.
- Acreditar Centros de Evaluación y Evaluadores Independientes para realizar la evaluación de competencia laboral y su verificación interna. La formalización de la acreditación se realizará a través del instrumento jurídico que permita el

acuerdo de voluntades entre los Organismos Certificadores y los Centros de Evaluación.

- Asegurar que el personal que realice la función de verificación externa del Organismo Certificador demuestre su competencia en esas funciones y obtengan la certificación correspondiente.
- Certificar la competencia laboral garantizando que el individuo evaluados es competente en una o varias Unidades o Calificaciones.
- Mantener los registros de los procesos de evaluación y verificación interna realizados por las instancias de evaluación y los referentes a verificación externa y certificación.
- Establecer un sistema de aseguramiento de calidad del proceso de certificación.
- Desarrollar acciones de promoción y publicidad de los servicios que presta en relación con las Normas Técnicas de Competencia Laboral en las que está acreditado.
- Asegurar que la acreditación de Centros de Evaluación o Evaluadores Independientes y la certificación de competencias laboral sean el resultado de un dictamen que emita un grupo de personas sobre la pertinencia de la acreditación.
- Facilitar y colaborar con las supervisiones y auditorias que realice la Secretaría Ejecutiva del CONOCER.

Tercer nivel.- Centros de Evaluación, son la red de personas morales o personas físicas acreditadas por un Organismo Certificador, como Centros de Evaluación o Evaluadores Independientes. Participan en el sistema realizando actividades de evaluación y verificación interna, puede ser acreditado cualquier centro de trabajo, institución de capacitación pública o privada, así como las personas físicas que cuenten con capacidad técnica y las condiciones adecuadas para evaluar de conformidad con determinadas Normas Técnicas de Competencia Laboral, publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Las funciones de los centros de evaluación son:

- Realizar evaluaciones con métodos apropiados para recoger evidencias por desempeño, por producto y de conocimientos de una función laboral determinada en el sitio de trabajo o en condiciones semejantes al sitio de trabajo, asegurando la calidad de la evaluación.
- Garantizar a través de la verificación interna que las evidencias recogidas en el proceso de evaluación correspondan al candidato a la certificación y que se apeguen a las Normas Técnicas de Competencia Laboral establecidas.
- Realizar procesos de verificación interna que aseguren a los usuarios de la certificación de la competencia laboral el cumplimiento de los criterios de evaluación.

- Colaborar en la verificación externa que realice el Organismo Certificador a los procesos de evaluación y verificación interna.
- Cumplir con las recomendaciones que el Organismo Certificador realice, con base en la verificación interna y de evaluación que permita asegurar su transparencia, objetividad y calidad.
- Asegurar que el personal que realice las funciones de verificación interna y de evaluación demuestren su competencia en dichas funciones y obtengan la certificación correspondiente.
- Recoger, registrar y remitir al Organismo Certificador las evidencias obtenidas de la evaluación y de la verificación interna, así como informar con detalle de los resultados y de sus juicios para apoyar el dictamen final y la certificación.
- Informar a los Organismos Certificadores sobre la activación de sus procesos de evaluación a fin de que éstos puedan verificar el cumplimiento de los criterios establecidos por el SCCL.

Proceso de Evaluación de Competencia Laboral

La evaluación de competencia laboral se define como el proceso por medio del cual se recogen suficientes evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo, de conformidad con una NTCL establecida para una función laboral específica y se determina un juicio sobre si el individuo es competente, o todavía no competente, para esa función.

El proceso de evaluación está constituido por cinco etapas o procedimientos:

- Seleccionar técnicas e instrumentos de evaluación.
- Determinar planes de evaluación
- Integrar portafolios de evidencias
- Emitir juicios de competencias de los candidatos
- Orientar al candidato en relación con su competencia

Las políticas del proceso de evaluación son:

- Para el acceso al proceso de evaluación para la certificación no se establecen requisitos de ingreso.
- La evaluación está referida a una NTCL definidas por los comités de normalización y autorizadas por las Secretarías de Educación Pública y la del Trabajo y Previsión Social.
- Las evidencias del proceso de evaluación son la observación directa del desempeño, los productos y los conocimientos de las personas en su sitio de trabajo o en instalaciones lo más parecidas a él.

- La evidencia sirve de base para declarar que un candidato es competente o todavía no competente en el desempeño de una función laboral determinada.

El proceso de evaluación debe garantizar los siguientes criterios:

Transparencia, se refiere a que todos los métodos e instrumentos deben de ser conocidos por todos los usuarios del SCCL.

Objetividad.- la evaluación debe apegarse a lo que la NTCL establezca; reflejar el desempeño real del individuo.

Validez.- los instrumentos y técnicas que se utilicen en la evaluación deberán proporcionar la evidencia suficiente en calidad y cantidad de tal manera que se garantice el cumplimiento de la competencia expresada en la NTCL.

Confiabilidad.- los instrumentos y técnicas deberán mostrar consistencia cuando distintos evaluadores en diferentes sitios emiten el mismo juicio en relación con la competencia de candidatos en la misma NTCL.

Las evidencias sobre las cuales se basa la evaluación deben reflejar la competencia que establecen los componentes normativos que integran una NTCL, y de manera fundamental el desempeño real del individuo; además deben ser recogidas en las condiciones previstas en la NTCL. Asimismo, deben ser el producto del individuo que se evalúa y no de un grupo; asimismo, deben proporcionarse en la cantidad y la calidad suficiente para formar un juicio conforme a una NTCL, en este sentido abarcar todos los componentes normativos de la NTCL.

Principios del Proceso de Certificación de Competencia Laboral

La certificación de competencia laboral es el proceso por medio del cual un Organismo de tercera parte (el Organismo Certificador) integrante del Sistema de Certificación de Competencia Laboral, reconoce y testifica que un individuo ha demostrado, de conformidad con una NTCL que es competente para una función laboral determinada.

El proceso de certificación debe garantizar:

- Equidad e imparcialidad
- Acceso voluntario y libre para todos los individuos que la soliciten
- Estar al alcance de todos
- Confiabilidad
- El aseguramiento de la calidad

El certificado de competencia laboral es el documento que con características generales y formato único mediante el cual el Sistema de Certificación reconoce formalmente la competencia laboral demostrada por un individuo de acuerdo a una NTCL.

El formato único de certificación es el documento mediante el cual se reconoce formalmente la competencia laboral demostrada por los individuos, independientemente de la forma en la que fue adquirida. Ya sea que se certifique una Calificación o una Unidad de competencia, el documento que ampara la competencia demostrada, de conformidad con una NTCL, deberá tener características generales y formatos únicos.

El CONOCER será el responsable del diseño, elaboración, impresión, expedición y control del formato único de certificación; tendrá su respaldo en el registro único y control de la certificación.

El Director del Organismo Certificador, conjuntamente con el Secretario Ejecutivo del CONOCER validará el Certificado de calificación con su firma.

Características del formato único de Certificación:

- El formato único de certificado tendrá validez en todo el país.
- Estar impreso bajo el control del CONOCER.
- El contenido del formato único de certificación lo establecerá o modificará el CONOCER con base en las necesidades y requerimientos de las demandas que los mismos exijan.
- El llenado del formato único de certificación laboral deberá ajustarse al manual que elabore el CONOCER.
- Estar foliados por el CONOCER
- El formato único de certificación llevará como pantalla visible de seguridad el logotipo del CONOCER, y como pantalla de seguridad de tinta invisible, la que con base en las necesidades de control se establezcan.
- El certificado será impreso en el tipo de papel que determine el CONOCER.

El registro único y control de la certificación es el conjunto de elementos, procedimientos, información y productos que tienen como propósito actualizar, mantener y resguardar la documentación e información relacionada con los procesos de Acreditación y Certificación de Competencia Laboral desde el ingreso de los candidatos al SCCL hasta la emisión del certificado de competencia laboral.

Para asegurar la calidad de los procesos de evaluación y de certificación, el SCCL dispone de los procesos de verificación interna, el cual es llevada a cabo en los Centros de Evaluación y el proceso de verificación externa que se lleva a cabo por los Organismos Certificadores.

El proceso de verificación interna se integra por tres procesos:

- Planear la verificación interna del proceso de evaluación de acuerdo con los requerimientos del CE.
- Documentar la verificación interna de conformidad con el plan correspondiente.

- Retroalimentar a los involucrados en el proceso de evaluación con base en los resultados de la verificación interna dentro del marco del SCCL.

El proceso de verificación externa se integra por tres etapas:

- Planear la verificación externa de las prácticas de verificación interna y evaluación de los Centros de Evaluación.
- Documentar la verificación externa de conformidad con el plan correspondiente
- Proporcionar retroalimentación, asesoría y apoyo al Centro de Evaluación.

Con el fin de establecer lineamientos y reglas de los procesos de Evaluación, Certificación y Desarrollo de Instrumentos para la Evaluación de competencias laborales, se elaboraron los manuales correspondientes, así como los manuales de verificación interna y verificación externa.

VI. 5 Costos

Tarifas del Sistema de Certificación de Competencia Laboral.

Tarifa: tabla que contiene el conjunto de cuotas y regalías involucradas en la certificación de competencia laboral.

Cuota: precio unitario, expresado en días de salario mínimo vigente (DSM) en la zona económica "C", establecido para cada uno de los servicios de certificación de competencia laboral y de acreditación, realizados por los candidatos a certificación, las instancias de evaluación y los organismos certificadores.

Regalía: La regalía se entiende como la proporción de las cuotas que se paga al CONOCER a cambio de la autorización para el uso de la marca CONOCER y el uso y aprovechamiento de normas técnicas de competencia laboral, expresadas en unidades y calificaciones, para realizar la evaluación y certificación de competencia laboral.

Las regalías se obtienen del cobro por certificado y de la acreditación de centros de evaluación. Las regalías se destinarán a al conformación del patrimonio del fideicomiso, lo que permitirá contar con recursos para apoyar el mantenimiento del sistema de normalización de competencia laboral.

Conceptos sujetos a cuotas y regalías:

- Certificación por unidad de competencia laboral.
- Certificación por calificación completa
- Emisión de duplicado del certificado de competencia laboral.
- Acreditación inicial como centro de evaluación.
- Renovación de la acreditación como centro de evaluación.
- Ampliación de cobertura del centro de evaluación.
- Acreditación inicial como organismo certificador.
- Renovación de la acreditación como centro de evaluación.

- Ampliación de cobertura del organismo certificador.

Cuotas por certificación de competencia laboral:

Cuota de certificación por Unidad de competencia, la cual se establece en función del nivel de calificación de la que forma parte la unidad, en virtud de que las unidades carecen de nivel. Incluye los servicios de registro del candidato en el sistema de información, dictamen de un grupo especializado, la impresión y emisión del certificado por unidad de competencia laboral. Una vez que haya acumulado un candidato sus certificados por unidad, se le proporcionará, sin costo adicional, el certificado de certificación de la calificación completa.

Nivel	Días de salario mínimo vigente en la zona "C"
5	Propuesta por el Organismo Certificador
4	Propuesta por el Organismo Certificador
3	Propuesta por el Organismo Certificador
2	Hasta 5
1	Hasta 4.5

La cuota por emisión del duplicado del certificado de unidad o de calificación completa:, será de un día de salario mínimo vigente en la zona "C" para los niveles 1 y 2; y dos días de salario mínimo para los niveles 3, 4 y 5.

Cuota por evaluación de competencia laboral: esta cuota será establecida por cada centro de evaluación y deberán presentarla al organismo certificador con su justificación, para su cocimiento y publicación. La cuota de evaluación deberá considerar, los conceptos que apliquen, según el caso, (costo del material, uso del equipo utilizado para el proceso de evaluación, honorarios del evaluador, retroalimentación al candidato o los viáticos y pasajes del evaluador.)

Cuotas por acreditación: esta cuota se fija a partir del nivel de competencia que se pretende evaluar, del tamaño de la empresa que esté interesada y del cumplimiento de tres etapas.

Para clasificar el tamaño de las empresas se consideran los criterios de estratificación de las empresas de acuerdo al número de empleados que integran considerando el sector de servicios, de este modo, una microempresa tiene de 1 a 20 personas, una pequeña empresa tiene de 21 a 50 personas, una mediana empresa tiene de 51 a 100 personas y una gran empresa tiene más de 101 personas. Las cuotas que pagan las instituciones educativas, es equivalente a las pequeñas empresas.

Cuotas a pagar por las diferentes empresas:

Tipo de empresa	Niveles 1 y 2 en DSM		Niveles 3, 4 Y 5 en DSM	
Mediana empresa	Primer etapa	25	Primer etapa	31
	Segunda etapa	66	Segunda etapa	83
	Tercer etapa	142	Tercer etapa	177
	Total	233	Total	291
Pequeña empresa	Primer etapa	13	Primer etapa	20
	Segunda etapa	34	Segunda etapa	54
	Tercer etapa	81	Tercer etapa	130
	Total	128	Total	204
Micro empresa	Primer etapa	10	Primer etapa	16
	Segunda etapa	27	Segunda etapa	43
	Tercer etapa	74	Tercer etapa	118
	Total	111	Total	177

La cuota anual que paga un centro de evaluación a un organismo certificador por renovación de la acreditación inicial será la misma que se pagó por la segunda etapa de acreditación.

La cuota a pagar a los organismos certificadores por ampliación será la misma que se pagó en la segunda etapa de acreditación inicial.

Cuotas por acreditación de un organismo certificador ante CONOCER: La cuota a pagar será de 594 DSM vigente en la zona "C" divididos en tres etapas.

La cuota por ampliación: de cobertura de acreditación por cada calificación que solicite el organismo certificador deberá pagar a CONOCER 75 días de salario mínimo vigente en la zona "C".

La cuota de renovación de un organismo certificador: será de 75 días de salario mínimo vigente en la zona "C".

Regalías: el organismo certificador pagará a CONOCER regalías del diez por ciento sobre los siguientes conceptos:

- Solicitud de acreditación inicial de centros de evaluación.(primera etapa)
- Verificación y dictamen de acreditación de centros de evaluación (segunda etapa)
- Acreditación inicial de centros de evaluación (tercera etapa)
- Renovación de acreditación como centros de evaluación
- Ampliación de acreditación de centros de evaluación.

Las regalías que pagará el Organismo Certificador al CONOCER, en relación con los certificados y sus duplicados será el siguiente:

Año	1° año	2° año	3er. año	4° año	5° año
% a pagar	10	15	20	25	25

Tarifas de certificación: el costo para un candidato por un certificado de nivel 1 es de 4.5 DSM y el de nivel 2 cuesta 5 DSM vigente en la zona "C". Para los niveles 3, 4 y 5 se deja a consideración del organismo certificador. Las regalías que pagan los organismos certificadores por cada certificado a CONOCER es del 10%.

VI.6 Implantación del sistema y primeros resultados:³¹

En su primera etapa de operación (1995-2002), los resultados del PMETyC se ubican, sobre todo, en el ámbito normativo y de creación e innovación de instituciones. Aunado a ello, está el Acuerdo 286, publicado en el año 2000, mediante el cual es posible otorgar validez oficial, equivalente a grados escolares y títulos académicos, al conocimiento adquirido fuera del sistema educativo, incluida la competencia laboral y el aprendizaje autodidacta.

El sistema de formación y reconocimiento con base en competencias laborales, en que gradualmente se convierte el PMETyC, posibilita dos aspectos de suma importancia para el futuro de la educación en México: por una parte, el desarrollo de rutas de formación incluyentes, que integren en forma coherente las oportunidades de aprendizaje formal y no formal; y por otra, el mejoramiento permanente de la calidad de la fuerza laboral, a partir de la certificación de las competencias laborales de distintos beneficiarios (estudiantes, trabajadores en activo y desempleados).

El PMETyC tiene un horizonte de planeación que contempla tres grandes etapas: (1) diseño, (2) construcción y (3) maduración. La primera etapa, de 1993 a 1994, se abocó, como su nombre lo indica, al diseño del proyecto. En agosto de 1995, ya en la etapa de construcción, se formalizó la figura del CONOCER. Paralelamente se iniciaron las pruebas piloto entre los ejecutores educativos, para que éstos desarrollaran una curva de aprendizaje, a partir de contenidos formativos que respondieran a las demandas de los sectores productivos; asimismo, se sumó la participación del PROBECAT y del CIMO, para que canalizaran a la capacitación basada en competencia laboral, tanto a desempleados como a trabajadores en activo.

Puede hablarse también de formas más eficaces de vinculación de los planteles con el aparato productivo. Estas iniciativas han encauzado, por ejemplo: pasar de convenios firmados a contratos realmente en operación; la creación incipiente de un mercado de consultoría para la elaboración de materiales didácticos para la EBNC; el desarrollo de una norma para certificar a los docentes y orientar su trabajo a la formación y evaluación de competencias de los capacitados.

³¹ Tomado de: [www. Sep.gob.mx/educacóntécnica/certificación/productos](http://www.Sep.gob.mx/educacóntécnica/certificación/productos)

Los resultados del **Componente A: Sistema Normalizado y de certificación de competencia laboral**, son los siguientes:

LÍNEAS DE ACCIÓN / INDICADORES DEL COMPONENTE "A"	ACUMULADO 1995 OCTUBRE 2002
Comités y Subcomités de Normalización en operación	74
Casos piloto en operación	28
NTCL aprobadas	603
OC acreditados	32
CE acreditados	1 022
Certificados por unidad de competencia emitidos 141,323	141 323

Fuente: Tercera Reunión Ordinaria, del CONOCER, (noviembre, 2002)

SISTEMA DE CERTIFICACIÓN

1,077 Centros Acreditados de Evaluación Acreditados (888 Unidades Físicas)

Planteles Educativos Públicos	393
Empresas Privadas	202
Empresariales	62
Empresas Públicas	103
Asociaciones empresariales	64
Privados	32
Independientes	31
Organizaciones sindicales	1
Total de Unidades Físicas Acreditadas	888

Nota: En virtud de que un CE puede estar acreditado en más de un OC, la cantidad de Un. Físicas Acreditadas es de 888, que se traducen en 1,077 CE acreditados. (CONOCER, Sept. 2002)

Componente B: transformación de la oferta educativa

En relación con la transformación de la oferta educativa, destaca el hecho de que en los diferentes organismos del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, en la Red de Universidades Tecnológicas y en el CONALEP, se imparten cursos basados en normas de competencia. Más aún, en el caso del CONALEP, actualmente se proporcionan bajo este enfoque, los servicios de capacitación.

	LÍNEAS DE ACCIÓN/INDICADORES DEL COMPONENTE "B"	ACUMULADO 1995 A JULIO 2002
TOTAL COMPONENTE EDUCATIVO	Cursos EBC diseñados	774
	Instructores capacitados	28 103
	Planteles equipados 340	340
	Estudiantes regulares matriculados en EBC	665 485
	Estudiantes evaluados en EBC	37 514
	Planteles acreditados como Centros de Evaluación	358

Fuente: Informe de la carpeta del Comité Directivo

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones:

Hasta el momento no existe algún informe que relacione el personal certificado y cuántos de ellos obtuvieron un empleo o un ascenso dentro de su trabajo, incluyendo un mejor salario; por lo anterior ***es difícil saber en que porcentaje se cumple el objetivo del programa***, en lo relativo a a) si el personal certificado en competencias laborales coadyuva en la productividad de las empresas y por otra parte, b) saber en que porcentaje o medida la certificación benefició a los trabajadores y/o desempleados en el acceso al empleo.

Sin embargo, a partir de la información que recopilamos en los capítulos del presente ensayo en cuanto a educación, capacitación y certificación, podemos concluir lo siguiente:

Respecto al objetivo del proyecto “mejorar la calidad de la educación técnica y la capacitación en México de manera que satisfaga las necesidades del sector productivo de una forma flexible”, se concluye que este objetivo esta claramente orientado al servicio del sector productivo, dejando de lado la relación con la sociedad e ignorando la necesidad de fomentar e incrementar la investigación y la formación integral en los niños y jóvenes.

Este proyecto da a la escuela el perfil y la responsabilidad de la formación de competencias (obtener las habilidades, destrezas y conocimientos para realizar satisfactoriamente una función productiva), con el fin de “sentar las bases que permitan reestructurar las formas de capacitar a la fuerza laboral, y que la formación gane en flexibilidad y pertinencia respecto a las necesidades de la planta productiva nacional”, pero como pudimos observar en nuestra investigación documental, según Harley Shaiken, la flexibilidad es un de las formulas actuales para volverse competitivo globalmente. Hacer que las condiciones del mercado de trabajo sean más “flexibles” es la palabra clave para hablar de menor protección a los trabajadores, lo que rompe el vínculo entre la competitividad y el bienestar del trabajador.

La reorganización del trabajo con la llamada flexibilización incluye aspectos como: a) flexibilidad de horarios; b) La flexibilidad salarial, cambiando la actual estructura salarial por pagos de honorarios, destajo y/o rendimiento; c) El involucramiento del trabajador en la defensa de los intereses de la empresa; d) Suprimir horarios fijos e imponer la flexibilización horaria; e) crear un ejército de trabajadores temporales convocados en el momento que la empresa los necesita y expulsados sin ninguna traba.

El fomentar los empleos temporales, los bajos salarios y el cerrar empresas que no son competitivas han creado consecuencias en México como: el desempleo, la migración, la inseguridad, el contrabando, el comercio informal y el subempleo.

Adicionalmente, con el proyecto neoliberal en la educación ya no se le concibe como un derecho social, sino como una inversión que debe ser rentable y adaptable a las necesidades del mercado.

Se promueve la reducción de los contenidos de aprendizaje, al limitarlo a la medición de competencias básicas, en los primeros niveles o al de competencias laborales en la educación media superior.

Revisando los dos primeros componentes del proyecto podemos concluir lo siguiente:

Respecto al componente del proyecto: A, "EL Sistema Nacional de Competencias Estandarizadas y Certificación de Habilidades que consiste en la creación de un medida universal –un nuevo sistema de competencias estandarizadas y de certificación- con las cuales la calidad y efectividad de los cursos de capacitación pueden ser evaluados, también servirá de herramienta para evaluar las habilidades de los trabajadores" podemos decir que por este medio, el gobierno bajo las presiones de los organismos internacionales, busca que a través de la escuela, los niños y jóvenes se formen en competencias, lo que al igual que en la empresa, significa adiestrar en el trabajo, con menor carga horaria para integrarse al modelo "flexible" de trabajo. Así se pretende que se acepten la reducción en los contenidos de los planes y programas de estudio y una mayor participación de la iniciativa privada en la determinación de la educación y la capacitación.

A partir del componente A plantean la siguiente premisa: *"la certificación de competencias, indicará el nivel de las habilidades de los trabajadores. Beneficiando a trabajadores y empleadores desde la búsqueda de trabajo hasta el proceso de contratación"* sin embargo, hemos constatado que **las posibilidades de ascenso social y económico están limitadas por la acumulación del sistema**, es decir, **por la creación de puestos de trabajo**, y que en el movimiento global de la producción, los ejecutivos de las transnacionales consideran diversos factores en la decisión de dónde colocar la producción: acceso a mercados, relaciones políticas con los gobiernos anfitriones, incentivos para construir una planta, el clima laboral, dentro de estos aspectos los bajos costos laborales siguen siendo una consideración central cuando es posible alcanzar alta productividad y calidad.

Del componente B: "Modernizar los Programas de Capacitación, lo cual ayudará a las instituciones de capacitación seleccionadas, públicas o privadas, en el diseño de los cursos de capacitación basados en estándares de competencia". y sus beneficios marcados en el proyecto como:

1° La calidad y relevancia de los programas de capacitación será mejorada porque reflejarán las necesidades actuales de las competencias laborales. Las disparidades entre las habilidades aprendidas y las requeridas serán disminuidas, reduciendo el gasto en la inversión de recursos humanos por parte del gobierno, industria y los propios trabajadores.

2° Los programas de capacitación modulares, por su flexibilidad incrementarán el acceso a la formación y actualización a un amplio campo de personas, lo que beneficiará a empleadores y trabajadores, permitiendo a estos últimos obtener capacitación continua acorde a sus necesidades, y por lo tanto incrementar la productividad laboral.

3° La certificación de habilidades, indicarán el nivel de las habilidades de los trabajadores. Los empleadores como los trabajadores, se beneficiaran, desde la búsqueda de trabajo, hasta el proceso de contratación que se efectuará con mayor eficiencia.

Al respecto se puede concluir que la programación de los individuos para atender las necesidades del capital humano de un mundo globalizado, se basa en la idea de que los ingresos económicos dependen de una estructura de empleo de dimensiones mundiales: a más puestos mundiales, menos individuos se requieren y mayor es la productividad.

Así, el valor del capital humano, como cualquier otro capital, está determinado por la escasez relativa y por los usos alternativos. Desde esta perspectiva, un excesivo abastecimiento es antieconómico porque las oportunidades son limitadas y la reducción de ingresos anula los incentivos para seguir invirtiendo. Estas barreras –dice Luis Ratinoff– definen los límites de la función de la educación como capacitadora de individuos para finalidades directas de productividad económica.

Por otro lado en nuestro país se ha mostrado que los estímulos a la capacitación en el sector formal de la economía aumentan con la escolaridad. Esto muestra que hay una complementariedad entre educación y capacitación. Por lo que las empresas invierten poco en capacitación para personal poco preparado ya que lo que requieren es personal que aprenda rápidamente. Por tanto es poco probable que las empresas inviertan en capacitación para personal sin formación académica y por tanto es difícil que este personal acceda a mejores trabajos y salarios.

Las personas deciden capacitarse o certificarse para elevar sus niveles de ingreso, o conseguir un empleo. Así, la capacitación mejora sus expectativas de ingresos, pero éstas pueden cumplirse o no dependiendo del funcionamiento del mercado laboral. Las expectativas de mejora pueden no cumplirse si la creación de empleos es insuficiente para ocupar la oferta de trabajadores capacitados; también si existe un exceso de oferta de trabajadores con mayor nivel educativo compitiendo por los mismos puestos de trabajo, quienes, al no encontrar ocupaciones para las cuales se prepararon, desplazan a los capacitados hacia ocupaciones con menores requerimientos **de competencias laborales**.

En cuanto a empleo:

Al considerar la década en su conjunto, en cuanto a empleo, puede observarse que la estructura de los salarios relativos por rama al inicio de los noventa es más o menos similar a la de finales de la década. Un aspecto importante a resaltar en las ramas que muestran mejora en los salarios, no se puede asociar al desempeño exportador o productivo, Ramas muy exitosas en la exportación, como prendas de vestir y

maquinaria y equipo, mantuvieron constantes sus salarios relativos. Lo que lleva a reforzar la idea que **la exportación se funda en salarios bajos y no en fortalecimiento de otros aspectos de la competitividad y la capacidad de los trabajadores.**

Que existe una precarización del empleo en México, ya que en una economía en la cual los trabajadores no ahorran y además, el gobierno no proporciona ningún tipo de ayuda a los desempleados, sólo un número reducido de trabajadores puede permanecer desempleado por mucho tiempo. En este contexto, **el bajo índice de desempleo en México enmascara un problema mucho más profundo que enfrenta una gran parte de la mano de obra mexicana: el de los empleos desprotegidos, con bajos ingresos y condiciones de trabajo inadecuadas.**

Por tanto **los trabajadores que perdieron su empleo como los que recién ingresan al mercado de trabajo, se ven forzados a aceptar cualquier trabajo disponible, sin importar la paga, las condiciones de trabajo o la compatibilidad con su entrenamiento y habilidades.**

En lo relativo al contexto del programa de certificación, en el que se marca que, **este proyecto se implanta en México según el documento de Banco Mundial, porque nuestro país ha alcanzado éxito en la estabilización, liberación y privatización de la economía y con ello ha puesto la base para un crecimiento económico a largo plazo, podemos concluir que tampoco se cumple esta premisa ya que como hemos visto a través del artículo de Stiglitz .**

"Forzar a un país en desarrollo a abrirse a los productos importados que compiten con los elaborados por alguna de sus industrias, peligrosamente vulnerables a la competencia de buena parte de industrias más vigorosas en otros países, puede tener consecuencias desastrosas, sociales y económicas. Se han destruido empleos sistemáticamente".ya que la mayoría de **los países industrializados (incluidos EEUU y Japón), edificaron su economía mediante la protección selectiva de algunas de sus industrias**, hasta que fueron suficientemente fuertes como para competir con compañías extranjeras.

Con todos los datos de educación, empleo y el modelo neoliberal, así como los resultados y productos del propio programa, que se han recopilado en el presente ensayo, se concluye que **el programa de certificación de competencias, ha cumplido parcialmente con los beneficios planteados.**

Recomendaciones:

Como recomendaciones generales planteo el fortalecimiento de la educación pública, con el fin de garantizar un derecho de la población y una forma de promover la

investigación y la formación integral del ser humano, más allá del simple objetivo de formar capital humano.

La educación pública se puede fortalecer con la participación de maestros, administrativos, alumnos y padres de familia, defendiendo y creando espacios educativos; participando en la creación de planes y programas de estudio integrales. Defender el papel del maestro y no convertirlo en un simple facilitador, apoyando sus luchas por mejores salarios y condiciones de trabajo.

En el aspecto particular del programa de capacitación y certificación en competencias laborales mis recomendaciones son que:

La iniciativa privada no debe ser el único sector que determine el rumbo de la educación y de los programas de estudio, (educación técnica y superior) ya que existen diversas disciplinas e investigaciones que se requieren para cubrir diferentes necesidades sociales, por ejemplo en salud pública, y que no necesariamente reportan alguna utilidad económica, aunque sí social. Los empresarios no estarán dispuestos en invertir capital y tiempo en investigaciones que no les de una utilidad monetaria inmediata.

En el caso concreto de la certificación de competencias, al igual que la educación, debe ser un servicio más del Estado, considerando modificaciones en su operación actual, puesto que el arranque de dicho programa fue muy costoso y no genero los beneficios sociales ni económicos esperados.

Lo rescatable de la certificación de competencias es la posible oportunidad que brinda a las personas, que no tuvieron la oportunidad de tener una formación académica y aprendieron algún oficio de forma empírica, por lo que la certificación sus habilidades lo ayuda a demostrar su saber.

El programa se debe replantear por la SEP y la STPS, pues actualmente las calificaciones laborales no están directamente asociadas a puestos de trabajo, por lo que no se garantiza que la evaluación y certificación, aun estando empleado, ayude a logra un mayor salario acceder a un mejor puesto de trabajo.

Aunque se piense en la participación del sector productivo en el diseño de planes y programas de estudio, estos deben ser complementados por personal calificado en educación y deben prever la formación integral del individuo.

Se deben revisar las recomendaciones de los Organismos internacionales, puesto que como vimos en los artículos de Stiglitz estas recomendaciones se hacen con el propósito de servir a los países industrializados en la nueva economía globalizada.

Fuentes de información

AFP, REUTERS, "La mayoría de los mexicanos en empleos mal pagados" en La Jornada, México D.F. 8 de diciembre de 2004.

Banco Mundial, *Proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe, octubre 1994.

Crawford, D.G., "La educación basada en competencias, tres comentarios sobre Canadá", en *Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia*, Ed. Limusa, 1996.

Domínguez Y, Guillermo J, *Proyectos Educativos Mexicanos del Siglo XX*, Escuela Superior de Economía/IPN, mimeo

Galan José, "Prevén expertos que en 2005 se disparará el desempleo" en La Jornada, 8 de diciembre 2004.

Gonczy, Andrew, "Instrumentación de la educación basada en competencias. Perspectivas de la teoría y la práctica en Australia", en *Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia*, Ed. Limusa, 1996.

Hanson, Mike, "Lecciones y experiencias del desarrollo de la educación y la capacitación basadas en competencias en el Reino Unido", en *Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia*, Ed. Limusa, 1996.

Hernández Laos, Enrique, "Distribución del ingreso y pobreza" en *La situación del trabajo en México* Plaza y Valdés 2003 , México D.F

Herrera Beltrán Claudia "Empeora el rendimiento escolar en México durante el Foxismo: OCDE" en La Jornada, 7 de diciembre de 2004.

Llamas Huitrón, Ignacio, "Trabajo, formalidad, escolaridad y capacitación" en *La situación del trabajo en México, 2003*, Plaza y Valdés, México D.F.

Ornelas Delgado, Jorge "Competencia Laboral y Política Educativa" en *IPN-CIECAS*, Correo de Hoy, Guanajuato, Gto. 2004.

Ratinof, Luis, "Inseguridad mundial y educación" en *Educación, Ética y Economía en América Latina*, Editorial Jus, México D.F., 1998.

Reglas Generales de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.

Salas, Carlos, "El contexto económico de México" en "La situación del trabajo en México, 2003, Ed. . Plaza y Valdez, México D.F., 2003.

Salas, Carlos y Zepeda, Eduardo, "Empleo y salarios en el México contemporáneo" en *La situación del trabajo en México, 2003*, Ed. Plaza y Valdez, México D.F.

Shaiken, Harley, "México, los estándares laborales y la economía global", en *La situación del trabajo en México*, Ed. Plaza y Valdez, México D:F, 2003

Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Ed. Santillana, 2000.

Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch editor, Barcelona, 2000

Reglas Generales de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.

[www. Sep.gob.mx/educacóntécnica/certificación/productos](http://www.Sep.gob.mx/educacóntécnica/certificación/productos)