

I

Contexto internacional

Este primer apartado tiene como objetivo primordial la presentación del contexto general que a nivel internacional ha registrado el desarrollo de teorías, modelos y metodologías tendientes a la transformación de los sistemas de formación de recursos humanos, orientándolos hacia la competencia laboral, así como los lineamientos generales aplicados en algunos países para la implantación y desarrollo de sus respectivos modelos y experiencias.

Se recogen en primer lugar las palabras de María Angélica Ducci, quien presenta un panorama general y el contexto del Seminario Internacional “Formación Basada en Competencia Laboral: Situación Actual y Perspectivas”. Se exponen a continuación las reflexiones de Leonard Mertens sobre los sistemas basados en competencia laboral y los modelos existentes; en seguida se incluye el planteamiento de la OCDE, en el que Albert Tuijnman habla de la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida.

En un segundo bloque, se encuentran las presentaciones que, acerca de los modelos y experiencias desarrollados en sus respectivos países, hacen los ponentes, comenzando por Marie Taylor del Reino Unido, seguida de Robert Dufour de Francia y Juan José de Andrés Gils de España; posteriormente, se expuso la experiencia australiana en el trabajo de Andrew Gonczi y, finalmente Agustín E. Ibarra Almada expone las bases sobre las que se construye el modelo mexicano.



El enfoque de competencia laboral en la perspectiva internacional*

María Angélica Ducci
Jefa del Servicio de Políticas y Sistemas de Formación
Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra, Suiza

Tomando en cuenta los avances que se llevan a cabo en México, y el interés de diversos países de América Latina y del mundo en el tema de la competencia laboral, fue necesario crear un espacio de encuentro capaz de detonar una corriente de comunicación e intercambio de experiencias en esta materia. Este Seminario brinda la oportunidad de pulsar el estado en que se encuentra la situación desde una perspectiva internacional, así como de crear y afianzar vínculos de cooperación que impulsen la innovación y el progreso en esta área que se revela particularmente pertinente y promisorio en el campo de la formación y desarrollo de recursos humanos.

La situación de los diferentes países que enfrentan el tema de la formación y desarrollo de los recursos humanos basados en un enfoque de competencia laboral es múltiple y diversa. Las experiencias centradas en la competencia laboral son relativamente recientes y se ha llegado a ellas por diferentes caminos. Es comprensible que países con distinta historia, herencia cultural, problemas, objetivos y, no menos importante, posición en el escenario mundial, aborden el tema con perspectivas diferentes, con propósitos diversos y con comprensiones conceptuales y metodológicas de distinta naturaleza.

De ahí la riqueza del tema que permite aprender los unos de los otros y ofrecer lecciones en base a la experiencia. Este Seminario nos da la oportunidad de conocer, discutir y contrastar las experiencias más significativas acumuladas a nivel internacional y, probablemente reconocer que, más allá de las diferencias y variaciones, empieza a forjarse una base de entendimiento compartido en relación con los principios y valores que constituyen el eje central del enfoque de competencia laboral.

* El texto se tomó a partir de la transcripción del discurso pronunciado durante la ceremonia de inauguración, y fue preparado para su publicación por Miguel Ángel Báez López, Consultor del CONOCER.

Existen por lo menos tres razones por las cuales el tema de formación basada en competencia laboral es importante para todos. Estos tres elementos se vinculan con todas las experiencias que se han acercado a este enfoque en el escenario mundial.

En primer lugar, porque enfatiza y focaliza el esfuerzo del desarrollo económico y social sobre la valorización de los recursos humanos y la capacidad humana para construir el desarrollo. En este sentido, constituye una manera de recuperar la humanización del trabajo, es decir, centrar nuevamente el proceso de crecimiento económico y desarrollo social en el ser humano, como agente y beneficiario del cambio.

Una segunda razón fundamental, es porque este enfoque parece responder mejor que muchos otros a la necesidad de encontrar un punto de convergencia promisorio entre educación y empleo; entre los esfuerzos educativos y de formación de la mano de obra por una parte, y el funcionamiento del mercado de trabajo, por la otra. Tras el enfoque de competencia laboral subyace la premisa de que, ante el actual panorama de disociación creciente entre crecimiento económico y creación de empleo, con la consiguiente secuela de desigualdad y exclusión, no sólo se trata de crear más puestos de trabajo, sino también mejores puestos de trabajo; y que la calidad y capacidad de cada ser humano es determinante para su empleabilidad y para la calidad del empleo al que aspira.

Y finalmente, en tercer lugar, porque el enfoque de competencias se adapta a la necesidad de cambio, omnipresente en la sociedad internacional, bajo una multiplicidad de formas. Hemos hablado tanto del cambio, que pareciera que nos hemos habituado y adaptado a él. Sin embargo, el ritmo y las consecuencias del cambio no dejan de sorprendernos y en ocasiones, confundirnos. La competencia laboral es un concepto dinámico, que imprime énfasis y valor a la capacidad humana para innovar, para enfrentar el cambio y gestionarlo, anticipándose y preparándose para él, en vez de convertirse en víctima pasiva y arrasada por transformaciones sin control.

Particularmente los países en desarrollo enfrentan la necesidad de encontrar nuevas y más favorables formas de inserción en el concierto internacional en profunda transformación. Deben recurrir para ello a su más abundante,preciado e inagotable recurso: su gente. De ahí, la importancia y proyección que el modelo de competencia laboral ofrece a los países en desarrollo.

Si bien el cambio se presenta en todas las esferas, quisiera subrayar algunas de ellas, debido a su importancia para el enfoque de competencia laboral al que nos abocamos estos días.

Una primera esfera se encuentra constituida por el nuevo ordenamiento económico-social a nivel mundial. Es bien conocido que estamos

en pleno proceso de globalización y desregulación de la economía, caracterizado por crecientes flujos de inversión entre y a través de los países, apertura de los mercados, liberalización de la producción y del comercio, deslocalización y reubicación internacional de la producción, conformación de bloques de intercambio comercial, migración de fuerza de trabajo a través de las fronteras, protagonismo de los sectores privados y redefinición de la función del Estado. La internacionalización de la economía se traduce en presiones hacia la competitividad que generan profundas reestructuraciones sectoriales y constantes movimiento de surgimiento y declinación entre sectores y actividades económicas.

Simultáneamente, en el ámbito social, los problemas que antes eran monopolio casi absoluto de los países en vías de desarrollo, como el desempleo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión, son flagelos que actualmente golpean también a los países industrializados, repercutiendo a su vez sobre los países pobres. En este contexto de creciente interdependencia, el tema de la competencia laboral adquiere una dimensión internacional a la cual me referiré más adelante.

Una segunda esfera que quisiera resaltar es la de las transformaciones en la organización de la producción y del trabajo. Conocemos la reingeniería que se opera en las empresas bajo el imperativo de la competitividad. Las empresas, cualquiera que sea su envergadura y el sector en que se desempeña, se ven obligadas a aumentar la productividad, mejorar la calidad, producir puntualmente, buscar nuevos y adecuados mercados, llegar a ellos con nuevos y mejores productos, innovar y adoptar, absorber y adaptar nuevas tecnologías. Procurando la mejor inserción en el mercado y, con frecuencia, la sobrevivencia, las empresas de la más variada naturaleza y tamaño procuran crecer y estabilizarse económicamente y, al mismo tiempo, aumentar su flexibilidad, reduciendo en ocasiones el número de sus trabajadores estables y creando en contrapartida, alianzas, fusiones, circuitos de producción y nuevos encadenamientos, todo lo cual genera un tejido productivo inédito, con lazos complejos y no siempre fáciles de discernir entre pequeñas y grandes empresas multinacionales y aun con el sector informal. Las dualidades tradicionales se desdibujan.

Este movimiento arroja despidos, desaparición de puestos de trabajo, cambio en los contenidos de los empleos disponibles y creación de nuevos puestos de trabajo que requieren competencias nuevas y en permanente evolución. La movilidad que requiere la mano de obra, tanto dentro de las empresas como externa, entre empresas y sectores de actividad, sumada a la creciente inestabilidad, precariedad e inseguridad en las condiciones de empleo, acentúan la necesidad de desarrollar la

competencia de los trabajadores mediante una formación continua que facilite el empleo recurrente a lo largo de la vida activa.

Una tercer esfera de cambio que se relaciona inmediatamente con la anterior, es el perfil que se requiere del nuevo trabajador; se exige más frecuentemente y para una proporción cada vez mayor de puestos de trabajo, una combinación de competencias cognoscitivas de base, de comportamiento profesional y técnicas específicas. Se incluyen entre las primeras los diversos niveles de dominio de las áreas fundamentales del conocimiento, empezando por la lectura y escritura, el lenguaje y la lógica aritmética; entre las segundas se comprenden las aptitudes, actitudes y valores asociados al desempeño profesional requerido; las terceras se refieren lógicamente a los conocimientos, habilidades y destrezas requeridas en el campo especializado de la ocupación o puesto a desempeñar.

Lo que aparece como la tónica predominante en la nueva organización del trabajo y de la producción es la exigencia de una capacidad permanente de adaptación al cambio y de gestión y desarrollo del propio acervo de competencias. Ello se aplica tanto a nivel del trabajador individual, como de la unidad productiva en su conjunto. Así como se requiere un perfil de trabajador polivalente, dispuesto a cambiar de trabajo muchas veces en su vida y emprender el perfeccionamiento y la reconversión constante de sus competencias, se requiere igualmente de un cambio profundo en la actitud empresarial que sustente la flexibilidad de la empresa precisamente en relación con las competencias de sus trabajadores, y por agregación, en la competencia de la empresa en su conjunto. Lo anterior remite al concepto de “la empresa que aprende”, que implica la responsabilidad de fomentar, valorizar y recompensar el desarrollo de la competencia laboral de los trabajadores como fuente primordial del dinamismo y éxito de la actividad empresarial.

La última esfera de cambio, particularmente importante en la discusión del tema que nos reúne, es la de los sistemas de educación y de formación profesional. Prácticamente todos los países del mundo enfrentan revisiones profundas sobre la orientación y enfoque de la formación y la educación, así como reformas radicales en la organización de los sistemas que regulan su funcionamiento. Se implementan nuevos sistemas de regulación que reconocen y dejan espacio a una proliferación de actores no tradicionales, ejecutores de programas de educación y formación. Asistimos a una liberalización creciente de la oferta de formación que requiere nuevas reglas del juego y enfoques conceptuales y metodológicos compartidos sobre cuyas bases sea posible armonizar un sistema cada vez más complejo que se enfrente al riesgo de vacíos y traslpos que mermarían la eficacia y eficiencia.

Se procura un nuevo equilibrio entre la oferta de educación y formación por un lado, y la demanda de competencias profesionales en el mercado de trabajo por el otro. Pasamos de una etapa enfocada a la oferta en la que los programas de formación ofrecidos se alejaban peligrosamente de las necesidades reales del aparato productivo, hacia un énfasis en las demandas explícitas del mercado de trabajo. Sin embargo, ello presenta un debate: ¿hasta qué punto podemos transitar de un extremo al otro? ¿Cuál es el papel de la oferta educativa y de formación en la generación de demanda, en la transformación de necesidades y en el fortalecimiento de la capacidad de los demandantes para formularlas y buscar su más adecuada satisfacción? ¿Cómo asegurar el adecuado punto de equilibrio y convergencia a través de un sistema más visible, transparente y eficaz entre oferta y demanda de formación?

Se requiere establecer políticas públicas de educación, formación y desarrollo de recursos humanos que proporcionen el marco orientador y regulador del esfuerzo colectivo, sobre bases compartidas y entendidas por todos los actores. Tales políticas fijarán el norte y las reglas del juego bajo las cuales podrán moverse con mayor flexibilidad, eficiencia y eficacia, las empresas, los oferentes de formación y los individuos que se capacitan. Llegamos así al tema de competencia laboral como base de entendimiento, convergencia y acuerdo capaz de resolver las diferencias y contradicciones de intereses que los distintos actores e interlocutores manifiestan respecto a los objetivos de la formación para el trabajo. El enfoque de competencias representa un enorme potencial en la estructuración de las políticas de educación y de formación, y de vinculación con las políticas de mercado de trabajo y de empleo.

Desde el punto de vista conceptual, el término “competencia laboral” y su extrapolación a “formación basada en competencia laboral” no es, sin embargo, plenamente claro e inequívoco. Se utiliza con diversos sentidos, contextos y con una variedad de énfasis en sus componentes esenciales. No obstante, poco a poco nos aproximamos a un cierto consenso respecto a este concepto complejo, que reúne y sintetiza insumos, procesos y resultados; a la capacidad productiva de un individuo, medida y definida en términos de desempeño real, y no meramente de una agregación de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarios, pero no suficientes para un desempeño productivo en un contexto laboral. En otras palabras, competencia laboral es más que la suma de todos esos componentes; es una síntesis que resulta de la combinación, interacción y puesta en práctica de tales componentes en una situación real, enfatizando el resultado, y no el insumo.

El objetivo último del desarrollo de los recursos humanos no se encuentra por lo tanto en la formación, actividad instrumental para llegar

a la competencia laboral que reconoce el valor y validez de la adquisición de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes independientemente de la forma en que fueron adquiridos. Si los sistemas de formación de que dispone un país son esenciales y determinantes para garantizar un proceso sostenido y suficiente de desarrollo de recursos humanos, la competencia laboral es el elemento central en el que convergen y se materializan los resultados de dicho esfuerzo, traducidos en un producto, un rendimiento exigido por el aparato productivo. La competencia laboral es para cada individuo el elenco multifacético de competencias de que dispone para desempeñar satisfactoriamente funciones de empleo. Incluye conocimientos generales y específicos, y habilidades técnicas como las calificaciones tradicionales, pero contempla además –y éste es el elemento crucial– la capacidad para enfrentar y resolver con éxito situaciones inciertas, nuevas e irregulares en la vida laboral.

En este último factor adicional, tan intangible, radica el elemento crítico de la competencia que lo diferencia del concepto más tradicional de calificación y es, sin embargo, el elemento más difícil de definir, de verificar y certificar. Por esta razón, en este Seminario discutiremos no sólo los conceptos y enfoques teóricos de la formación basada en competencia laboral, sino los métodos y prácticas a través de los cuales resolveremos esos problemas.

La competencia laboral es la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene no sólo a través de la instrucción, sino también –y en gran medida– mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo. Por lo tanto, hay mucho de inconsciente y de aprendido por emulación, ensayo y error. En términos de efectos sobre las políticas de desarrollo de recursos humanos, esto representa una dimensión importante porque coloca nuevamente en el centro del debate el surgimiento de la auténtica competencia laboral: la práctica del oficio en un ambiente de producción, el aprender haciendo, la abstracción y teorización a partir del empirismo sistematizado y, en fin, el valor intrínseco de la cultura del trabajo productivo. Todos estos aspectos constituyen justamente la piedra angular sobre la que se asienta el fundamento mismo de la formación profesional.

Esto se hace particularmente importante en el momento actual porque se palpa en los círculos internacionales, académicos y de decisión política en la materia, una tendencia hacia el fortalecimiento del desarrollo de los recursos humanos en la educación general.

Dada la trayectoria destacada y el reconocimiento que ganó la formación profesional en los países de América Latina, los intentos de concentrar mayor atención de las políticas públicas sobre la educación ge-

neral que sobre la formación profesional, deben ser analizados con sumo cuidado. El enfoque de competencia laboral como eje de las políticas públicas de desarrollo de recursos humanos puede ofrecer una vía promisoría para restablecer el equilibrio. Quiero rescatar esta idea como bandera del debate, ya que la considero pertinente en el momento actual.

Para que el enfoque de competencia laboral se constituya en eje de las políticas y sistemas de educación y formación de recursos humanos para el trabajo productivo, es necesario un código de referencia claramente establecido que identifique, construya y certifique la competencia laboral. Ello nos conduce al tema de la normalización de competencia laboral, tema que se discutirá ampliamente en este Seminario. Tendremos oportunidad de escuchar y analizar las experiencias de diversos países en puntos tan controversiales y espinosos como los procesos de fijación, revisión y actualización de normas; la participación, contribución y responsabilidad de los distintos actores involucrados; la definición de la cobertura, validez, aplicación, duración y funcionamiento de la normas; los procesos de certificación; los argumentos en pro y en contra de la normalización y certificación en relación con la flexibilidad del mercado de trabajo; las consecuencias para los proveedores de educación y formación, para los empleadores, trabajadores, individuos en general la sociedad en su conjunto, así como la dimensión internacional de la normalización de la competencia laboral y sus implicaciones.

En tal sentido quiero citar los temas que revisten particular importancia para la OIT, acerca de este enfoque de competencia laboral.

En primer lugar, este enfoque adquiere gran valor para las políticas de mercado de trabajo. Mediante la utilización del enfoque de competencia es posible avanzar hacia el funcionamiento del mercado de trabajo más ágil y fluido, asunto que actualmente constituye un desafío crítico y difícil para la sociedad en su conjunto, no solamente para los países en vías de desarrollo. La claridad, validez y confiabilidad de normas de competencia, entendidas, aceptadas y reconocidas por la sociedad en su conjunto y que constituyen por lo tanto un referente común, permite mayor transparencia en el mercado de trabajo.

El enfoque de competencia refuerza el punto de enlace entre mercado educativo y mercado de trabajo, ya que se sitúa a medio camino entre la producción y el consumo de competencias por parte del aparato productivo. Desde este punto de vista, el punto de encuentro se desplaza hacia un verdadero “mercado de competencias”, de interfaz entre oferta y demanda de mano de obra.

El concepto de competencia laboral y el enfoque de formación basado en competencia, enfatiza el aspecto de transferibilidad y portabi-

lidad de las competencias, elemento fundamental en un mercado de trabajo incierto y en constante movimiento como el que definimos previamente.

Este enfoque destaca el propósito de empleabilidad, referido tanto al acceso al empleo de las personas que lo solicitan por vez primera, como a la situación de los desempleados o de quienes enfrentan el riesgo de perder su empleo. Resguarda, a su vez, el propósito de equidad, porque “ecualiza” si se me permite decir, un estándar objetivo con el cual es posible medir el acceso de los diversos grupos y personas, y alertar contra posibles desigualdades. La objetividad de la norma y de la certificación de competencia laboral minimiza los riesgos de discriminación por motivos de género, raza, religión y otros, contribuyendo al propósito de equidad de oportunidades para todos.

El enfoque de competencia laboral tiene además incidencia y potencial de gran importancia sobre las relaciones laborales. Buscamos una mayor flexibilidad de las relaciones laborales como propuesta de alternativa viable a la simple desregulación del mercado de trabajo, que tiende a resultar negativa para los sectores más débiles, en este caso el trabajador. Al negociar en torno a la productividad y los salarios en base a la competencia laboral y la valorización de la capacidades de los trabajadores, surge un elemento nuevo en torno a las relaciones laborales que puede dar paso a una flexibilidad real, sin la penalización de la desregulación pura y dura.

Un segundo gran tema, fundamental para la OIT, es el de la participación y diálogo de los actores sociales, su interrelación y responsabilidad respecto del tema de las competencias.

En ese sentido, la experiencia internacional demuestra la importancia de la participación activa de empleadores y trabajadores a lo largo del proceso, desde la adopción del enfoque de competencia laboral hasta su regulación, funcionamiento y ajuste permanente para que la competencia responda a las necesidades del mercado; para que la norma que la determine sea viable; para que sea válida y eficaz. La conclusión inequívoca es que un tal sistema no puede existir si no es con la decidida, activa y comprometida participación de los actores sociales. Pero, observaremos una amplia distribución de responsabilidades y pesos relativos entre los distintos actores, así como de formas y estilos de funcionamiento del diálogo y la concertación a diferentes niveles. Las decisiones de política en esta materia determinarán la base fundamental para la implantación de un sistema de competencia laboral, dando sin duda pie a un animado debate en las próximas sesiones de trabajo.

Las experiencias que tendremos la oportunidad de examinar en este Seminario, reconocen que la participación de los empleadores es condi-

ción imprescindible para la relevancia, eficiencia y eficacia del sistema de normalización y certificación de competencia laboral. Muchas de ellas concluyen que la participación de los trabajadores se revela aun más importante de lo que inicialmente se pensaba.

Explícita o implícitamente, la mayor parte de las experiencias han otorgado un papel privilegiado a los empleadores, partiendo de la lógica de que son ellos quienes conocen el tipo de competencias requeridas en los puestos de trabajo y que están en condiciones de ofrecer. Sin embargo, la tendencia actual es revalorizar la contribución de los trabajadores, no sólo por la dimensión adicional de su conocimiento acerca de las competencias necesarias para satisfacer los requerimientos de los puestos de trabajo, sino porque simultáneamente se trata de mejorar la calidad del empleo, la equidad en el acceso a la formación y al empleo, y la igualdad de oportunidades para la construcción, desarrollo y certificación de competencias a lo largo de la vida. Por lo tanto, los trabajadores juegan un papel insustituible en el desarrollo de un sistema consensual y socialmente legítimo de competencia laboral.

Los gobiernos constituyen otro actor importante en este enfoque. Las experiencias internacionales muestran casos en que los sectores privados tomaron la iniciativa y otros donde el proceso ha sido dirigido desde el aparato del Estado. Sin embargo, quisiera rescatar en esta oportunidad que aun cuando la voz cantante del proceso la lleven los sectores privados, y en la mayoría de los casos los empleadores, con o sin participación activa de los trabajadores, el papel del Estado –a través de variadas y múltiples instancias gubernamentales, directamente o a través de terceros– es irrenunciable. El Estado debe velar porque se negocien, existan y se respeten las reglas del juego y el punto de articulación entre los diversos actores sociales, contribuyendo a la permanencia, flexibilidad y eficacia del diálogo social. Corresponderá también al Estado asegurar el cumplimiento de todas las funciones de apoyo que un sistema basado en competencia laboral requiere. México nos mostrará una rica experiencia al respecto.

Desde luego, los educadores y formadores tienen un papel crucial al aportar su experiencia y conocimiento técnico especializado en la construcción y evaluación de competencias, en el diálogo social con empleadores, trabajadores y gobiernos. Son ellos quienes facilitarán el paso decisivo entre la formulación de necesidades y la definición de los contenidos de las normas de competencia, y quienes deberán señalar el proceso técnico-metodológico para llevar a cabo la formación, normalización y certificación de dichas competencias.

El público tiene también mucho que decir. El enfoque de competencia laboral tiene consecuencias que interesan al bienestar de la sociedad

en su conjunto, en la medida que aunado a los beneficios directos para los individuos en cuanto fuerza de trabajo, aporta una garantía de calidad a los individuos en cuanto consumidores. Vivimos una época en que la calidad del producto o del servicio se ha convertido en un derecho inalienable para el consumidor. Si la competencia laboral se orienta a garantizar la calidad de la mano de obra, se convierte en instrumento directo para elevar la calidad de los productos, sobre la base de la excelencia de la mano de obra que interviene en su producción y distribución.

Finalmente, un tema central que concita el interés de gran parte de los asistentes a este Seminario, es el directamente relacionado con la formación profesional basada en el enfoque de competencia laboral que excede con mucho el ámbito específico de la formación profesional, como he tratado de subrayar. Sin embargo, es indudable que el área sobre la cual dicho enfoque tiene repercusiones más directas, determinantes y definitivas es aquella de la organización y funcionamiento de las políticas, sistemas y programas de formación.

En un contexto de competencia laboral, la formación profesional juega un papel diferente en el escenario económico/social, en las políticas de empleo y en las relaciones laborales. Durante los últimos años, y en la medida que el problema del desempleo ha colmado la agenda social tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo, la formación ha tendido a perder relieve y prioridad en la políticas de Estado. En realidad, en el plazo inmediato, la formación no resuelve por sí misma el problema del empleo, ya que no fue concebida para crear puestos de trabajo.

Sin embargo, dos evidencias contribuyen a cambiar el rumbo del análisis. En primer lugar, la eficacia de la formación para aliviar el desempleo no es un mero problema de cantidad: en concreto, sí o no a la formación, o mayor o menor cantidad de formación, sino de calidad de la formación. Y es aquí donde el enfoque de competencia laboral está llamado a dar las señales correctas para el diseño y ejecución de programas de formación de alta calidad. En segundo lugar, se conviene que a mediano y largo plazo la formación de competencias es el instrumento esencial e insustituible para conformar un mercado de trabajo que se define no solamente porque ofrece cantidad suficiente de empleos, sino empleos de calidad, y potencial de desarrollo económico y social sobre la base de la innovación y la capacidad humana.

En la práctica, el enfoque de competencia laboral tiene una influencia decisiva sobre la organización y armonización del esfuerzo colectivo de formación, especialmente ante un panorama de explosión de la oferta de cursos y programas de toda índole. Entre otras funciones, las nor-

mas de competencia sientan estándares de calidad a los que deberán ajustarse los diversos interesados; proporcionan indicadores significativos a los productores y consumidores de servicios de formación –individuos y empresas– para tomar decisiones informadas; permiten la combinación flexible de diversos itinerarios y fuentes de formación; finalmente, convocan a la renovación y cambio de los programas en función de la evolución de las necesidades reales del aparato productivo.

Por último, quiero referirme a la proyección internacional del tema de la competencia laboral. Hasta el momento, el tema se ha trabajado fundamentalmente a nivel nacional en algunos países, e incluso a niveles territoriales y sectoriales dentro de algunos países. Sin embargo, en el contexto de globalización e interrelación a la que asistimos a escala mundial, el enfoque de competencia laboral cobra una dimensión gigantesca a nivel internacional. Es todavía pronto para medir el alcance real de esta nueva dimensión y la factibilidad de avanzar con pasos significativos por este camino. Pero, en circuitos de trascendencia internacional se observa una decisión política y un trabajo conjunto entre países a lo largo de esta línea. Se detectan incluso resultados de los esfuerzos de armonización internacional sobre normas de competencia en algunos sectores de actividad, por ejemplo, la aeronáutica.

La Unión Europea se plantea decididamente la necesidad de llegar a una mayor concertación de los medios de construcción y reconocimiento de las competencias profesionales entre los países miembros, habida cuenta de las aspiraciones de libre circulación del factor trabajo a través de las fronteras nacionales. Este interés es también relevante para los nuevos grupos de cooperación económica y de intercambio comercial en diversas regiones del mundo, tales como NAFTA, Mercosur, APEC, ASEAN, etc.

En el largo plazo, las normas de competencia laboral se perfilan con un enorme potencial en el plano internacional, actuando como marco de referencia capaz de exhibir los planos de competitividad entre países sobre una base más sólida, eficiente, justa y equitativa que la que ha prevalecido hasta ahora. Ello contribuirá a que las decisiones sobre movimiento de capitales, flujos de inversión, reubicación de la producción, relaciones comerciales y migraciones laborales, se realicen en base al conocimiento, reconocimiento y valorización de la calidad de los recursos humanos disponibles en determinado país, región, zona o localidad, en contraposición a decisiones tomadas exclusivamente a partir de bajos costos laborales y libre disponibilidad de recursos naturales. A nivel de cada país, se estimulará y elevará la conciencia sobre la necesidad de invertir en formación de capital humano como resorte fundamental de las ventajas comparativas en el mercado mundial.

Esta perspectiva promisoriosa entraña a nivel político y operacional dificultades serias, pero no insoslayables. Las posibilidades reales de éxito sólo podrán aquilatarse como corolario de un diálogo franco y solidario, que permita despejar las grandes incógnitas y salvar obstáculos aprendiendo de la experiencia. De ahí, la importancia de articular una red internacional de colaboración e intercambio de ideas en torno al tema de la normalización y certificación de la competencia laboral.

La enorme potencialidad del enfoque de competencia laboral para mejorar las condiciones de funcionamiento del mundo del trabajo no puede sino revestir un interés particular para la OIT en Ginebra. En colaboración con nuestros colegas de la OIT en la región, ofrecemos todo el apoyo y cooperación que se encuentra a nuestro alcance, y la posibilidad de servir como canal para facilitar la comunicación a nivel internacional, y tal vez, en un futuro próximo, una mayor armonización de este enfoque en el concierto mundial.

Sistemas de competencia laboral: surgimiento y modelos*

Leonard Mertens
Consultor de la Oficina de la
Organización Internacional del Trabajo en México

1. Transformación productiva y evolución de las políticas de formación y capacitación hacia el enfoque de competencia laboral

1.1 *Cambios en la organización, tecnología y expectativas de desempeño laboral*

El mundo de la producción se ha visto afectado por las transformaciones a gran escala en cuanto a:

- a. La forma de inserción de las economías nacionales en los mercados modernos globalizados.
- b. Las exigencias crecientes de productividad y competitividad.
- c. El desarrollo y difusión creciente de nuevas tecnologías y conocimientos aplicados en todos los niveles del quehacer productivo.

Estos cambios han introducido modificaciones en la estructura y dinámica de los mercados de trabajo, en la organización y gestión de las unidades productivas y en el perfil de la demanda de recursos humanos.

En este escenario aparece el enfoque de competencia laboral aplicado a las políticas y los programas de formación técnica y capacitación de recursos humanos. Ese enfoque se manifiesta en diferentes planos de la transformación productiva, entre los que cabe destacar: la generación de ventajas competitivas en mercados globales; la dinámica de la innovación tecnológica y de la organización de la producción y del trabajo; la gestión de recursos humanos y las perspectivas de los actores sociales, de la producción y del Estado.

* El documento original presentado por Mertens será publicado de manera separada por la OIT. En este libro se incluye una síntesis del Resumen Ejecutivo que se acompañó con dicho material. La preparación de la síntesis que aquí se publica estuvo a cargo de Raymundo Soto Sánchez, Consultor del CONOCER.

1.2 Competencia laboral y mercado de trabajo

Se reconoce al interior de la empresa la importancia de la competencia del factor humano para alcanzar determinados objetivos. El esfuerzo realizado por los trabajadores es un factor relativamente fácil de controlar por la gerencia, y de imitar por los competidores. Sin embargo, la calidad y dirección de ese esfuerzo, que forma parte de la cultura organizacional, no puede controlarse con facilidad y para lograrlo se requiere que la empresa invierta en la formación y desarrollo de sus recursos humanos.

En lo que respecta a la oferta de formación puede observarse también una evolución hacia el enfoque de competencia laboral, en un intento de que las instituciones educativas den cuenta de los requerimientos del sector productivo moderno, atiendan los rezagos existentes y mejoren las condiciones de calificación y empleo de los diversos sectores de la población.

Frente a estos cambios, surge el concepto de competencia laboral que rebasa al de las simples calificaciones para un puesto de trabajo específico. El desafío para este enfoque es proporcionar respuestas a la necesidad de identificar y construir nuevos ámbitos de saberes, desde una perspectiva que permita la adaptación a las nuevas circunstancias.

1.3 Evolución de las políticas de formación hacia el enfoque de competencia laboral

Sin seguir un patrón único, surgen y se desarrollan experiencias de adaptación de los servicios ofrecidos desde el ámbito de la formación profesional a los desafíos que involucra la transformación productiva y a las nuevas demandas formuladas desde el sector productivo. Esto incluye:

- a. El acercamiento entre los sistemas de formación profesional y de educación formal, entre otras razones por la importancia creciente que adquieren ciertas competencias básicas (lectura y escritura, matemáticas, razonamiento lógico), necesarias para un adecuado desempeño en el mercado de trabajo y en posteriores actividades de formación.
- b. La búsqueda de una mayor articulación con el aparato productivo, ante la necesidad de transitar hacia esquemas de formación y desarrollo de recursos humanos orientados por la demanda, es decir, por las necesidades reales de las unidades y sectores productivos.
- c. El desarrollo de nuevas formas o esquemas institucionales en torno a la formación profesional, que permitan tanto un aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles, como una mayor eficacia y pertinencia de las acciones desarrolladas.

d. La integración de la formación profesional al proceso de transferencia tecnológica, vinculando la capacitación a otros servicios de apoyo a la empresa, tales como investigación y desarrollo, asistencia técnica, modernización de la administración y de la información industrial y de mercados, permitiendo una atención integral y adecuada a la realidad de cada empresa.

e. La vinculación entre los aspectos de formación y capacitación, y el proceso de relaciones laborales.

2. Sistemas de formación y certificación organizados en base a normas de competencia laboral

2.1 Origen y desarrollo

Si bien parte importante de la teoría y aplicación práctica de la educación basada en competencia laboral y certificación, se ha originado en los países industrializados, como consecuencia directa del cambio experimentado en los paradigmas de organización y gestión empresariales, en los países de América Latina y el Caribe empiezan a gestarse los primeros desarrollos tendientes a reorientar los sistemas de formación profesional hacia el enfoque de competencia laboral. Cabe mencionar entre ellos el caso de México.

Con este enfoque, las políticas de mercado de trabajo y de formación de recursos humanos deberían pasar de una concepción estática de soporte al ingreso y la sobrevivencia, a una dinámica orientada al futuro, centrada en la demanda y enfatizando la inversión en la formación de las personas.

Una de las características centrales de este enfoque es la participación de los actores sociales en el diseño, ejecución y evaluación de los programas, definidos descentralizadamente y cuya repercusión depende de la capacidad de movilización de los actores en torno a la mejora de la productividad y la capacitación.

Una de las diferencias significativas entre los sistemas desarrollados por los países industrializados, especialmente de América del Norte, y los esfuerzos que se realizan en América Latina, radica en el papel que desempeñan las autoridades gubernamentales. Mientras que en aquellos países prácticamente no hay intervención de los gobiernos, los países latinoamericanos han tenido históricamente una amplia participación gubernamental en casi todos los aspectos de la vida económica y social. Por ello, no es de extrañar que en este proceso de cambio desempeñen también un papel central.

El desafío de la política de formación en la actualidad consiste en conocer el momento en que el Estado debe ser protagonista e impulsar

programas de formación y en el que debe dejar la iniciativa al sector privado. La transición del modelo debe entenderse como un proceso de aprendizaje institucional, tanto del Estado como de los actores sociales. El grado de avance dependerá de la capacidad de análisis, de retroalimentación y de continua adaptación a partir de las experiencias desarrolladas.

2.2 Bases conceptuales y metodológicas del enfoque de competencia laboral

Debe distinguirse en primer lugar entre los conceptos de competencia y de calificación. Por calificación se entiende el conjunto de conocimientos y habilidades que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y educación/formación. Se considera como un activo con el que las personas cuentan y que utilizan para desempeñar determinados puestos de trabajo. Puede definirse como la capacidad potencial para desempeñar o realizar las tareas correspondientes a una actividad o puesto de trabajo.

La competencia, por su parte, se refiere únicamente a ciertos aspectos de este acervo de conocimientos y habilidades: los necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada; la capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado. Mientras que la calificación se circunscribe al puesto, la competencia se centra en la persona que puede llegar a ocupar uno o más puestos.

Para identificar la calificación requerida en un puesto de trabajo, se seguía generalmente el método de análisis ocupacional, cuyo objetivo era establecer un inventario de todas las tareas que comprendía una ocupación. Así, el inventario de tareas era el punto de referencia.

Para identificar la competencia se toman como base los resultados u objetivos deseados de la empresa en su conjunto, que derivan en funciones y éstas a su vez en conocimientos, habilidades y destrezas requeridas. Las tareas son concebidas como un medio cambiante entre el resultado y la dotación de conocimientos y habilidades del individuo. En este sentido, son sustituidas por los objetivos como punto de referencia para la dotación de conocimientos y habilidades requeridos.

“En la medida en que se concede una importancia mayor, por una parte, a la formación en general y, por otra, al carácter evolutivo de las exigencias de las tareas y a la movilidad de los puestos, el concepto de competencia tiende a imponerse en la terminología en detrimento del de la calificación, y la ‘cartera’ de competencias compite con el título escolar”. (Alaluf, Stroobants, 1994).

2.3 Posibles escenarios

El surgimiento del movimiento de la competencia laboral en ciertos países industrializados no sólo tuvo su origen en los cambios técnicos y organizativos, sino también en los esfuerzos realizados por los sistemas de educación/formación para adecuarse a las necesidades cambiantes del aparato productivo y de la sociedad.

Desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe es posible formular al menos tres hipótesis de desarrollo:

a. La primera es que los países con mayor atraso relativo presentan con más fuerza la necesidad de crear nuevos parámetros de formación y, debido a su posición rezagada, se encuentran predispuestos a iniciar una renovación radical de su sistema formativo. Como este cambio de parámetros no es cuestión de una sola decisión, sino de muchas que van configurando una trayectoria de aprendizaje institucional, estos países podrían generar una ventaja competitiva en formación a largo plazo. Esta línea de razonamiento implica que esos dichos pueden importar modelos y tratar de aprenderlos lo más rápido posible.

b. La segunda hipótesis parte de la idea de que el aprendizaje institucional es condición necesaria para desarrollar el enfoque educativo basado en la competencia. Aun cuando los países que han experimentado una mayor vinculación entre la formación y el mundo del trabajo no hayan reaccionado con fuerza para sumarse a las nuevas políticas y sistemas de capacitación, sus bases de aprendizaje son tan firmes que sin duda se mantendrán a la vanguardia de este proceso de cambio.

c. La tercera hipótesis que se puede plantear es que el entorno no deja más alternativa que incorporarse al movimiento de competencia laboral. Para ello, son necesarios dos requisitos: aprender a hacer bien la transición institucional hacia la competencia laboral y aprovechar los recursos institucionales y culturales con que cuentan esos países y que constituyen una de sus ventajas comparativas.

2.4 Costos e inversión

La experiencia internacional indica que, en general, la instrumentación de la educación basada en competencia laboral es más costosa que otros enfoques de formación. Sin embargo, existe la expectativa que dichos costos sean compensados por los beneficios derivados del nuevo sistema, pese a que muchas de las mejoras esperadas, como la calidad en el desempeño o la reducción en la rotación de personal, toman tiempo en manifestarse.

En algunas experiencias, como la del Reino Unido, uno de los objetivos de la política gubernamental fue transferir el costo de la formación a los empleadores. Sin embargo, en la práctica, se combinaron los recursos provenientes del gobierno con los aportes de las empresas para modificar sus sistemas de capacitación y evaluación. A ello se agregó su creciente participación en las instancias colegiadas del sistema.

La expectativa es que en el futuro el sistema sea autofinanciable, a través del cobro de los servicios que ofrecen los organismos participantes. Este propósito acarrea dificultades en cuanto a los plazos previstos para el logro del autofinanciamiento, debido, entre otras causas, a los rechazos de los empleadores, a la perspectiva a corto plazo y a la ansiedad comercial de las agencias que instrumentan el sistema.

2.5 Perspectivas y retos

No obstante las ventajas que ofrece el sistema para adecuar la formación de recursos humanos a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo, existen puntos críticos del enfoque de competencia laboral que los actores sociales, incluyendo al gobierno, deben analizar y discutir, considerando que no hay una respuesta única o predeterminada. Estos puntos son:

La transferibilidad de la norma de competencia. Desde el punto de vista general, se puede señalar que cuanto más transferible sea la norma, menor será el costo de formación y de adaptación del individuo a situaciones tecnológicas y organizacionales cambiantes, pero mayor el costo de formación para las necesidades específicas del centro de trabajo.

La exigencia de la norma. Cuanto más elevada sea la exigencia de la norma, más efectiva será para la empresa, pero menor la posibilidad de que los individuos la cumplan y, por lo mismo, más costosa su formación y capacitación.

La competencia entre empresas. Cuando la empresa define la norma, tiene la ventaja de que las señales en el mercado se acoplen a sus necesidades, pero también se puede presentar la desventaja de que otras empresas conozcan sus políticas relacionadas con el factor humano.

La formación individualizada. El tiempo de aprendizaje será menor cuanto más individualizada sea la formación, aunque ello se relaciona inversamente con el costo.

La participación de los trabajadores y de sus organizaciones en la formulación de la norma. La participación de los trabajadores y sus sindicatos en la competencia forma parte de una estrategia para movilizar y potenciar los recursos a disposición de la empresa.

La autonomía del trabajador. Se supone que cuanto más autónomo es un trabajador, más estímulos tiene para aprender. Sin embargo, la autonomía del trabajador en las empresas de América Latina no es parte de la cultura laboral y, en el mejor de los casos, llega a una situación de autonomía controlada.

Las relaciones laborales. Siendo la competencia un concepto directamente ligado con el desempeño laboral, el trabajador lo ubica con mayor facilidad en el ámbito de las negociaciones sobre salario, que introduce en las competencias no sólo la dimensión de la formación y capacitación, sino también la de tipo económico. Hasta ahora, no es clara la posición de los empresarios frente a la relación entre competencia y salario; incluso se ha llegado a pensar que ello genere una reacción adversa, si no se cuenta con una visión estratégica de la gestión de recursos humanos.

La heterogeneidad. Bajo el supuesto de que la competencia, por muy precisa que sea la norma, no llegará a satisfacer totalmente las necesidades de las empresas, el desempeño esperado corresponderá sólo parcialmente con la competencia genérica del sector, por la diversidad de organizaciones, la complejidad de las estrategias de innovación y operación y de las situaciones de contingencia.

El subempleo y el sector informal. De acuerdo con las referencias obtenidas, en el enfoque de competencia laboral no se considera al sector informal o el subempleo, modalidades presentes en el mercado de trabajo en América Latina. Pareciera que la competencia laboral se circunscribe al mercado de trabajo formal que corresponde a la visión de los países industrializados. En cambio, en los países de América Latina el mercado laboral tiene una dinámica y composición totalmente distintas, por lo que la adopción de este enfoque debe abarcar también a los sectores informales del mercado de trabajo.

El empleo. Dentro de este enfoque, el empleo se concibe como un derivado de la “empleabilidad” incrementada, vinculada con la competencia, y no como un objetivo explícito que permite el acceso al empleo.

Aspectos institucionales. En muchos países se discute hasta donde debe intervenir el gobierno en el modelo de competencia laboral. Cuando éste promueve, impulsa o coordina la aplicación del enfoque, existe el riesgo de que el sistema de competencia laboral se convierta en una instancia gubernamental burocrática sin trascendencia. Aunque las opiniones son encontradas, los países que no observan esta intervención, son los actores sociales quienes la demandan. La situación óptima se encuentra en los puntos intermedios que vayan de acuerdo con la situación social e histórica de cada país.

El riesgo de exclusión social. Si bien la exclusión social tiene que ver con aspectos de índole económica más amplios y, en particular, con la forma en que evoluciona el mercado de trabajo, se puede establecer que guarda igualmente estrecha relación con la elaboración de la norma de competencia laboral. La definición de atributos que permitan un desempeño superior, podría excluir del sistema a amplios grupos de población, que por situaciones de rezago o de otra naturaleza, aparecerían como los menos competentes.

El costo. La normalización, y especialmente la certificación, implican un costo que no siempre se encuentran en condiciones de solventar tanto la empresa como los individuos. La relación costo-beneficio en principio está solamente ligada a la gestión del personal dentro de la empresa.

3. Subsistemas: normalización, formación, evaluación, certificación y reconocimiento de competencia laboral

El sistema de competencia laboral se compone de diferentes subsistemas, que cuentan con sus propios elementos y dinámicas, y que muchas veces no tienen el mismo nivel de desarrollo ni las mismas limitaciones; estos subsistemas son: normalización, formación, evaluación, certificación y reconocimiento de competencia laboral.

3.1 *Determinación y alcance de las normas*

El estándar es la base del concepto de competencia, ya que constituye el elemento de referencia y de comparación para evaluar lo que el trabajador es capaz de hacer. La norma es un conjunto de estándares válidos en diferentes ambientes productivos.

Tradicionalmente, en la educación orientada por la oferta, la norma surgía de la misma institución educativa, la cual daba más énfasis a la teoría y al conocimiento que a la aplicación práctica en el lugar de trabajo. La norma de competencia laboral, por el contrario, parte de la práctica misma, es decir, de la aplicación de conocimientos y habilidades, a los cuales debe responder la oferta educativa.

La norma de competencia laboral, particularmente la de alcance nacional, facilitará la movilidad de la fuerza de trabajo y generará información que permitirá mayor transparencia al mercado laboral. Sin embargo, esto es parcialmente cierto, pues la norma es apenas una aproximación a lo que se requiere que un individuo realice en una función laboral.

Desde la perspectiva de la empresa, la norma constituye un instrumento que permite articular la formación con otros elementos de la ges-

tión de recursos humanos, tales como remuneraciones, ascensos, participación y, en general, mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Para el sector educativo, las normas pueden convertirse en un sistema de información dinámico acerca de lo que los procesos productivos demandan del personal y sobre lo que los individuos saben hacer desde el punto de vista laboral. Esta información proporciona al sistema de educación y capacitación elementos orientadores para el rediseño curricular, el desarrollo de metodologías de aprendizaje, materiales didácticos y sistemas de evaluación.

En tanto las normas se refieran a competencias transferibles entre empresas y que las mismas se actualicen periódicamente, mejorarán las posibilidades de empleo de los individuos. Sin embargo, esto no resolverá el problema del desempleo y subempleo que enfrentan los países de América Latina y el Caribe. Es necesario desarrollar competencias vinculadas al trabajo en condiciones de informalidad y articuladas con otros programas de apoyo al mercado de trabajo.

3.2 Formación por competencia laboral

Uno de los principales objetivos del enfoque de competencia laboral es ayudar a romper con las inercias y obstáculos que a la fecha han inhibido la dinamización de la formación y capacitación de su personal. Esto obedece parcialmente a los problemas que enfrentan las empresas para poner en práctica programas de formación, en ocasiones dado que no saben dirigirlos adecuadamente para alcanzar sus objetivos, por los costos de los programas o por el temor de alterar la estructura de jerarquías y remuneraciones. No obstante, el concepto de normas de competencia ha permitido a las empresas dar mayor importancia y un perfil más claro a la capacitación.

El hecho de que la competencia signifique resolver un problema o alcanzar un resultado con criterios de calidad, exige que la enseñanza sea de tipo integral: que combine conocimientos generales y específicos con experiencia de trabajo.

Las ventajas de un currículo orientado a la resolución de problemas son: a) se toma en cuenta la forma de aprender; b) se concede mayor importancia a enseñar la forma de aprender, que a la asimilación de conocimientos; c) se logra mayor pertinencia que en el enfoque basado en disciplinas o especialidades académicas; y d) se logra mayor flexibilidad que con otros métodos.

La formación basada en normas de competencia laboral facilita la educación por alternancia, permitiendo al individuo transitar entre el aula y la práctica laboral, además de estimular la actualización continua

de los trabajadores y propiciar que las empresas respondan a las expectativas de su personal desde el punto de vista de las remuneraciones ante las competencias alcanzadas.

Otra de las ventajas de la competencia laboral es la posibilidad de ofrecer una formación individualizada mediante módulos que permiten a la persona, además de adaptar sus atributos y capacidades a las necesidades de formación, avanzar progresivamente en la acumulación de conocimientos y en la adquisición de niveles de competencia cada vez más amplios. Las evaluaciones, por su parte, resultan más estimulantes porque el estándar a alcanzar es suficientemente claro y preciso. Así, la persona cuenta con los elementos necesarios para orientar su aprendizaje.

Lo anterior requiere que la oferta de educación y capacitación se transforme simultáneamente para dar respuesta a las normas de competencia que irán definiendo los sectores productivos.

3.3 Formas y mecanismos de evaluación

La evaluación es la parte complementaria de la norma. Se refiere al conjunto de evidencias que permiten tanto verificar el cumplimiento de las especificaciones establecidas, como medir la distancia que le falta recorrer a un individuo para cumplir con la norma.

El proceso de evaluación consiste en: a) definir requerimientos u objetivos de evaluación; b) recoger evidencias; c) comparar dichas evidencias con los requerimientos u objetivos, y d) formar juicios sobre la base de esta comparación.

Cabe hacer notar que la norma expresa el resultado relacionado con los objetivos de la empresa. En este sentido, cabría preguntarse si no sería mejor que el estándar se fijara con base en el promedio de un grupo de individuos. Como se ha planteado, la evaluación es individualizada y en ella el único juicio es determinar si una persona es competente o todavía no lo es, lo que llevaría a un proceso permanente de evaluación/aprendizaje/evaluación. Sin embargo, en la práctica parece que no interesa tanto recoger evidencias sobre lo que el individuo ha aprendido (el saber), sino sobre el rendimiento que logra en una situación específica de trabajo (saber hacer).

Entre los métodos de evaluación con el enfoque de competencia que más frecuentemente se practican, se encuentran: a) observación del rendimiento; b) pruebas de habilidad; c) ejercicios de simulación; d) realización de un proyecto; e) preguntas orales; f) examen escrito, y g) preguntas de opción múltiple.

3.4 Certificación de las normas de competencia

La certificación de la competencia laboral es un proceso iterativo, que implica repetición en el tiempo no sólo porque las competencias se van actualizando, sino porque los individuos pasan de una competencia a otra.

La certificación tiene tres momentos básicos:

- La acreditación de la competencia, es decir, validar la forma (el cómo) y los elementos componentes de la competencia (el qué), según la definición adoptada por cada país y, en caso de no existir un criterio nacional, por las instancias facultadas para acreditar.
- La acreditación de las instituciones que demuestren capacidad para llevar a cabo procesos de evaluación a las personas que aspiran a una determinada competencia, facultándolas para emitir el certificado.
- La certificación de la persona que ha cumplido con los requisitos definidos en la norma de competencia laboral.

El eje central del sistema de certificación es el evaluador que mantiene contacto directo con el candidato. Dada la importancia de este proceso, el evaluador debe reunir distintas habilidades, entre las que se puede mencionar: a) evaluar por medio de la observación; b) evaluar diversas evidencias (documentos, testimonios, conocimiento y comprensión), y c) evaluar el conocimiento demostrable en la ocupación sobre la cual se realiza la evaluación. Invariablemente, los requerimientos de competencia para evaluadores los fija el órgano certificador y/o el comité de normalización.

Por consiguiente, se requiere que los evaluadores sean capacitados previamente; en particular, sobre los aspectos siguientes: a) principios de evaluación basada en competencia laboral; b) diferencias con otras formas de evaluación; c) aplicación de normas de competencia laboral; d) reglas de evidencias; e) métodos de evaluación; f) flexibilidad y creatividad; g) calidad del proceso de evaluación, y h) beneficios del sistema.

3.5 Modelos institucionales: rol del Estado y de los actores sociales

La participación de los diferentes sectores reviste en la práctica formas muy diversas, dependiendo del modelo institucional que se haya adoptado. Entre estos modelos pueden identificarse: a) el impulsado desde la autoridad gubernamental; b) el que surge y es regulado por las fuerzas del mercado, y c) el que es promovido por organizaciones empresariales y sindicales. Sin embargo, conviene señalar que no existen modelos puros, sino que en la práctica se observan diferentes combinaciones.

Dentro del primer modelo están las experiencias de Gran Bretaña, Australia y México. En estos casos se parte de una instancia nacional (Consejo) que busca dar coherencia al sistema y coordinar todos los esfuerzos que se realicen por los distintos sectores. Si bien en estas instancias se encuentran representados los empleadores y trabajadores, la promoción recae centralmente en los gobiernos.

En el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, las diferentes iniciativas fueron impulsadas por el gobierno, observándose limitaciones en la participación de los diferentes sectores sociales. Los empleadores mostraron mayor interés en apoyar los estándares que al concepto mismo de competencia, ya que de acuerdo con algunos analistas del tema, el estándar hacía posible remover las negociaciones con los sindicatos sobre las condiciones del aprendizaje. Así, un modelo nacional coherente tiene el inconveniente de que los sectores sociales, empleadores y sindicatos participan de manera limitada, por lo que el movimiento de la competencia laboral tendría la cohesión conceptual, pero no necesariamente la cohesión social.

El modelo regulado por el mercado es predominante en los Estados Unidos, donde los sectores económicos han desarrollado el sistema de competencia laboral de manera autodirigida. Con estas acciones se busca controlar y regular los costos, así como evitar las regulaciones del gobierno. Además, el hecho de que el sistema se encuentre en manos de la iniciativa privada exige que los proveedores de servicios relacionados con la competencia laboral estén más cerca de los cambios que ocurren en el mercado de trabajo.

La participación de los sindicatos ocurre en los casos donde el tema de la capacitación se incluye en la negociación colectiva y cuando se establecen programas de formación administrados conjuntamente por la empresa y el sindicato.

Entre los problemas que enfrenta este modelo, se destacan: la falta de mecanismos que aseguren la calidad del sistema, lo que afecta la transferibilidad de la competencia de un Estado a otro, y la ausencia de un marco conceptual y de un lenguaje común entre los diferentes programas de certificación y la comunidad educativa.

El papel del gobierno es facilitar las iniciativas y desarrollar una estructura de organización que permita llegar a consensos entre las diferentes partes involucradas en el sistema de competencia laboral.

Finalmente, en el modelo impulsado por las organizaciones de empresarios y de trabajadores, éstas se encargan de promover y sostener el sistema de formación y de las políticas de mercado de trabajo. Este modelo se observa en países como Alemania, Francia y Canadá, entre otros. En Japón, las empresas tienen el papel principal en las acciones de for-

mación de trabajadores. En Alemania los interlocutores sociales desempeñan un importante papel en la regulación de la formación profesional, en su planificación a nivel de empresa y en la política de mercado de trabajo.

El modelo canadiense se basa en la constitución de Consejos Sectoriales y/o Territoriales, que combina la formación para el trabajo y la capacitación que se realiza dentro de la empresa.

El origen de estos consejos deriva de la necesidad de los actores productivos de tratar los asuntos clave de la administración de personal y la capacitación. El papel de estos consejos ha permitido desarrollar una concepción sectorial de los temas relacionados con la capacitación, lo que ha tenido la ventaja de evitar que existan empresas que se aprovechen de la capacitación que se realiza en otras; de esta manera, se sustituye el nivel de la empresa por el nivel sectorial, considerado como el más idóneo para resolver los asuntos de la formación.

La mitad de los recursos con los que operan estos consejos son aportados por el gobierno federal o local. Los empresarios y sindicalistas son los responsables de la administración y manejo de estos fondos.

Los consejos facilitan a las empresas su acceso a los fondos gubernamentales y crean el ambiente propicio para que, conjuntamente, empresa y sindicato, definan el programa de capacitación.

Hacer del aprendizaje para toda la vida una realidad para todos: un planteamiento de la OCDE*

Albert Tuijnman
Organización para la Cooperación y
Desarrollo Económicos (OCDE)

El Comité de Educación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), llevó a cabo en su sede de París, una reunión a nivel ministerial titulada “Haciendo del aprendizaje de toda la vida una realidad para todos”.

Se presentan a continuación los temas tratados por los Ministros de Empleo de los países miembros de la Organización, y los principales comentarios y acuerdos tomados:

Estrategias para lograr el aprendizaje para toda la vida

En la década de los noventa los países miembros de la OCDE realizaron avances importantes con respecto al desarrollo de estrategias para la aplicación de sistemas de educación y capacitación durante toda la vida productiva de los individuos.

Sin embargo, para contar con esquemas más ágiles y efectivos, se requiere establecer estrategias seriamente comprometidas con los alcances de los nuevos sistemas, normas y métodos de formación de los recursos humanos, y considerar su adecuación a la cultura y situación particular de cada país. Las estrategias acordadas en la reunión fueron las siguientes:

- impulsar la implantación y operación de esquemas de educación y capacitación de los individuos a lo largo de toda su vida, mediante el mejoramiento del acceso a la educación básica con especial atención a niños en desventaja, fortaleciendo los centros educativos y de ca-

* El texto original fue presentado en inglés. La preparación de este material para su publicación en español estuvo a cargo de Carlos Janowitz, Consultor del CONOCER.

capacitación, y sus planteles, y apoyando el desarrollo de otras modalidades de docencia formal e informal;

- promover la vinculación entre la capacitación y el empleo, a fin de dar continuidad a la transición entre la escuela y el lugar de trabajo, y mejorar los mecanismos de evaluación y certificación de las habilidades y competencias de los individuos, sean cuales fueren los sistemas –formales o informales– de educación en que hayan sido adquiridas;
- reconsiderar las funciones y responsabilidades de todos los agentes que intervienen en la prestación de servicios de capacitación y formación, incluyendo los gobiernos, y
- establecer incentivos para los individuos, empresas, instituciones educativas y otros agentes que proporcionan servicios educativos, a fin de promover la inversión eficiente en esquemas de formación y capacitación continua.

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

Fortalecimiento de los fundamentos de la capacitación continua

En algunos países miembros de la OCDE está bien establecida excelente educación básica para los niños; sin embargo, la mayoría de los países requieren mejorar los mecanismos para su acceso, incrementar la calidad de la educación y definir estrategias para que los programas preescolares puedan operar conjuntamente con las familias de los niños, en virtud de que la desventaja educativa que tienen las personas que han visto restringido su acceso a la educación básica, tiende a persistir durante toda su vida e influir sobre otros aspectos de su desarrollo personal.

En ese sentido, las estrategias para combatir la falta de educación básica tienen que abarcar ámbitos más amplios que el educativo, por lo que se reconoce la necesidad de desarrollar vínculos más fuertes y coherentes con instituciones de servicio social, salud, vivienda y empleo, entre otras.

En los países de la OCDE, en los últimos años se ha registrado un incremento considerable en la matrícula y en el número de educandos que concluyen los niveles terminales de educación; sin embargo, es necesario mejorar la calidad de la misma, ya que del total de los estudiantes, entre el 15 y el 20 % desertan de la escuela sin obtener calificaciones, conocimientos y habilidades adecuadas, lo que representa un factor im-

portante que dificulta su transición al trabajo, contribuye al desempleo juvenil e incide en la persistencia de los altos niveles de desempleo en la mayoría de los países, a pesar de la recuperación económica que han experimentado casi todos ellos.

Es esencial la operación de un sistema que genere en los estudiantes altos niveles de desempeño y que establezca una base sólida sobre la cual puedan progresar, y que además exista una importante contribución de los padres para transmitir a sus hijos motivación para el estudio y para el aprendizaje a todos los niveles de educación.

Por otra parte, existe preocupación por la capacidad de los sistemas educativos para responder y adaptarse con rapidez a las exigencias de los cambios tecnológicos y de organización del trabajo, que implican que las escuelas puedan ofrecer, por lo menos, los siguientes servicios:

- programas acreditados e individualizados para estudiantes de todas las edades, que mejoren la motivación hacia una educación a lo largo de toda la vida, accesibles a una amplia gama de personas, incluyendo a adultos que reingresan a alguna modalidad de educación, así como a la población en desventaja económica o social y con discapacidad. Estos programas podrían apoyarse en las nuevas tecnologías de información masiva y a distancia.
- sistemas centrados en el estudiante más flexibles, con calendarios y horarios más amplios, que permitan la revisión del contenido curricular y los métodos de impartición, que promuevan el autoaprendizaje y que apoyen adecuadamente el desarrollo de las diversas aptitudes y habilidades de los estudiantes.
- esquemas que proporcionen una mayor diversidad de habilidades o posibilidades de “aprender a aprender”, y que equilibren la formación de los estudiantes con el conocimiento teórico y la aplicación práctica.

La calidad de la educación depende de manera significativa de la habilidad, la experiencia y la motivación de profesores e instructores, quienes deben también ser capacitados a lo largo de toda su vida y contar con oportunidades para su continuo desarrollo profesional, mediante la actualización permanente de sus conocimientos teóricos, de sus condiciones pedagógicas y de su adiestramiento para la utilización de nuevas tecnologías, incentivando su desempeño y creando estructuras de apoyo.

Promoción de vínculos entre la educación y el empleo

Muchos países miembros de la OCDE coinciden en la necesidad de mejorar la vinculación de la educación y formación de los individuos

con el trabajo. De la problemática detectada, destacan los siguientes aspectos:

- solamente uno de cada tres adultos ha logrado niveles mínimos de alfabetismo, por lo que corren el riesgo de permanecer sin trabajo durante periodos prolongados;
- a medida que la industria, el comercio y los servicios se ven transformados por la tecnología, muchas habilidades de los autoempleados, empleados y gerentes de las empresas caen en la obsolescencia;
- principalmente entre los estudiantes y trabajadores menos capacitados existe una creciente diversidad de necesidades de actualización de conocimientos, habilidades y destrezas con oportunidades para satisfacerlas limitadas y desequilibradamente distribuidas;
- generalmente, las habilidades y competencias obtenidas fuera del sistema formal no son reconocidas ni valoradas.

Esta problemática ha llevado a los países miembros de la OCDE a dar prioridad al establecimiento de estrategias para impulsar la vinculación entre la educación y el empleo, así como para la actualización de la educación y la capacitación en las empresas, escuelas e instituciones de educación terciaria.

Es necesario también crear mecanismos adecuados para la capacitación continua a todos los niveles y edades, así como métodos más sofisticados y transparentes para evaluar y reconocer las competencias de las personas, basándose en los logros de las formas tradicionales de certificación, mejorar su relación con el mercado laboral y desarrollar un sistema efectivo de orientación vocacional, especialmente para adultos.

Replanteamiento de los papeles y responsabilidades de los principales actores

En un mundo de rápidos cambios, la educación y capacitación a lo largo de toda la vida requiere un replanteamiento de los papeles y las responsabilidades que asumen todos los actores que intervienen en el proceso de formación y quienes establecen el marco de políticas necesario para el desarrollo de sistemas y redes de enseñanza, como son los educandos, sus familias, proveedores de servicios educativos públicos y privados, profesores y gobierno, entre otros.

Los gobiernos de los países de la OCDE necesitan promover entre los actores clave, mecanismos estratégicos y comunes hacia la educación y capacitación continua, a través del mejoramiento de estructuras de apoyo y del establecimiento de esquemas de evaluación, tanto de los estudiantes como de las instituciones y sistemas educativos, a fin de asegurar una mayor efectividad y responsabilidad con respecto a los recursos que utilizan.

También, se requiere definir metas claras y normas de desempeño, así como proporcionar a los docentes oportunidades de mejoramiento de sus habilidades para enfocar y sostener el cambio educativo.

Creación de incentivos para movilizar la inversión

Para las sociedades de los países miembros de la OCDE, la formación y capacitación durante toda la vida tiene importantes beneficios a largo plazo pero, para lograrlos, es necesario establecer incentivos para disponer de una mayor inversión de recursos y encontrar nuevas fuentes de financiamiento, así como mecanismos que definan las formas de compartir la responsabilidad de la inversión entre los distintos actores que intervienen en la educación continua y mejorar la efectividad en cuanto al costo y distribución de los recursos.

Los gobiernos de los países de la OCDE continuarán siendo los responsables de financiar adecuadamente la educación básica; sin embargo, también tienen la responsabilidad de proporcionar a la población oportunidades justas de acceso a los niveles de educación superior, en un marco de devolución y financiamiento de la inversión.

A pesar de que los mecanismos de financiamiento varían significativamente entre los distintos países, se han determinado algunas opciones comunes factibles de aplicar, como son:

- educación a distancia, en el hogar o en el lugar de trabajo;
- asociaciones con negocios;
- cobro de colegiaturas;
- esquemas de contribuciones diferidas;
- equilibrio entre préstamos;
- concesiones para estudiantes;
- equilibrio entre las contribuciones de los individuos, trabajadores, empleadores y sociedad.

El sector empresarial, público y privado, debe participar igualmente en el financiamiento de la educación y capacitación permanente de los individuos, mediante una mayor inversión en capital humano para expandir la educación y capacitación de los adultos y desarrollar programas activos para el mercado laboral, a fin de combatir la marginación y exclusión social.

Los empresarios y los sindicatos deben aumentar sus medios para proporcionar a sus trabajadores y a sus afiliados capacitación pertinente y de mayor calidad, a efecto de satisfacer las necesidades de conocimientos y destrezas en el lugar de trabajo.

Por su parte, la OCDE profundizará en el análisis de las políticas que ofrecen incentivos para los estudiantes, sus familias, empleadores y

otros actores, con el propósito de movilizar mayores inversiones y promover la efectividad del costo, la equidad y calidad de la educación y la capacitación continua.

Aprendizaje de toda la vida en el siglo XXI

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos continuará trabajando en el mejoramiento, comprensión y funcionamiento de los sistemas de educación, y proporcionará asesoramiento a los Ministros de Educación de los países miembros sobre los mecanismos adecuados para poner en práctica esquemas de educación continua, especialmente para la población en desventaja y aquellos que de alguna manera son excluidos de los sistemas formales.

En la reunión del Comité de Educación, los ministros instaron a la OCDE a:

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

Los Ministros de Educación acordaron que el aprendizaje a lo largo de toda la vida productiva tiene que ser accesible para todos los individuos y que será esencial para enfrentar el siglo XXI, ya que su importancia radica en que esta modalidad de formación de recursos humanos y una población bien educada contribuye a enriquecer la vida personal, promueve el crecimiento y prosperidad económica, y mantiene la cohesión social de los países, apoyando el logro de verdaderas democracias; por lo que los gobiernos deben fomentar en los individuos una mayor responsabilidad para su propio aprendizaje y el de sus hijos.

Educación y capacitación basadas en competencias: un panorama de la experiencia del Reino Unido*

Marie Taylor
Directora de Operaciones de Campo
National Council of Vocational Qualifications
Reino Unido

El ensayo que se presenta aquí tiene como objetivo proporcionar un breve panorama sobre la experiencia del Reino Unido durante los últimos diez años, lo cual cubre la historia del Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales (National Council for Vocational Qualifications); presentar algunas de las lecciones que se han aprendido –y se siguen aprendiendo– en la construcción de un sistema de educación y capacitación basado en competencia, y presentar la agenda para el futuro, comprometida en asegurar la calidad y el rigor del sistema.

El mundo enfrenta cambios y desafíos a escalas sin precedentes y a un impresionante ritmo. Para enfrentar los cambios, se buscan las mejores vías para que la educación técnico/profesional y la capacitación cumplan con las necesidades reales de hoy y nos preparen para el futuro.

Los creadores de políticas y los formadores de opinión creen que la calidad de la educación y la capacitación son los factores más importantes para determinar la competitividad económica.

El principal papel asignado al Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales es asegurar la calidad e integridad de un sistema que permita a las personas prepararse y dar forma a sus circunstancias presentes y futuras.

El Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales fue establecido por el gobierno en 1986, tras una Revisión Nacional de Calificaciones Profesionales, la cual mostró la necesidad de una acción urgente para lograr:

- Un número mayor de personas altamente calificadas.
- Nuevas calificaciones basadas directamente en las normas de competencia requeridas en el trabajo.

* El texto original fue presentado en inglés. La preparación de este material para su publicación en español estuvo a cargo de Miguel Ángel Báez López, Consultor del CONOCER.

-
- Un marco y un sistema nacional simplificado de calificaciones.
 - Una mayor calidad y congruencia en la evaluación y certificación.
 - Un vínculo que uniera la división existente entre las calificaciones profesionales y las académicas.

Lo anterior no implica que el Reino Unido haya carecido de un sistema de calificaciones profesionales en 1985/1986. En realidad, las calificaciones existentes disfrutaban de alta reputación a nivel internacional. Pero se necesitaba otro método que proporcionara los niveles de participación y calidad de resultados que exigían la educación y capacitación en el cambiante mundo del trabajo. Era el momento de un cambio cultural.

El nuevo sistema no surgió exclusivamente por la reforma; existía ya la demanda para que la educación y la capacitación profesional fueran más relevantes para el empleo. Esta demanda provenía de todos los actores sociales del sistema tradicional –empleadores, individuos y sindicatos– quienes reconocían la necesidad de actualizar de modo continuo la capacitación y las calificaciones en respuesta a los rápidos cambios de la tecnología, y a las nuevas maneras de trabajar en cada sector de la economía.

El punto clave del sistema británico es que ha sido constituido por la gente que lo va a utilizar y que recibe sus beneficios. Esto da a los empresarios y representantes de la fuerza laboral un papel central en el diseño de nuevas calificaciones profesionales. Las empresas dictan las calificaciones; la participación principal del sector empresarial consiste en ayudar a asegurar que el sistema basado en normas de competencia se defina nacionalmente y se encuentre orientado por la demanda del mundo de trabajo.

El cambio propició un sistema más flexible y con más opciones para los individuos, fueran o no trabajadores. Actualmente, existen tres caminos principales para obtener calificaciones en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte. A lo largo de la ruta de calificaciones de educación tradicional que se ofrece en escuelas y universidades, se agregan dos tipos nuevos de calificaciones profesionales basadas en la competencia.

Uno de ellos lo constituyen las Calificaciones Profesionales Nacionales (National Vocational Qualifications, NVQ), basadas en normas de desempeño establecidas para ocupaciones específicas por organismos empresariales. Están diseñadas para proporcionar acceso abierto a la evaluación y alentar el aprendizaje para toda la vida de los trabajadores. Estas calificaciones basadas en el desempeño laboral contemplan cinco niveles. El nivel 1 es una gama de actividades laborales en su mayoría repetitivas y rutinarias; se asciende hasta llegar al nivel 5, que cubre

áreas complejas de trabajo, las que requieren alto grado de autonomía y responsabilidad.

El otro camino está conformado por las Calificaciones Profesionales Nacionales Generales (General National Vocational Qualifications, GNVQ), cuyo propósito es construir un puente entre la educación académica y la profesional. Brindan la certificación de una amplia base de conocimientos y habilidades con significado en el trabajo, ya sea para personas que se aprestan a entrar a un trabajo o para quienes continúan con la educación superior.

Es necesario mencionar que el Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales no certifica sino que reconoce a los certificadores de calificaciones para operar en el sistema y que el Consejo acredita. El Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales actúa como un órgano público apoyado por el Departamento de Educación y Empleo.

El sistema beneficia a todos: las empresas al actualizar sus requerimientos mediante las NVQ, medio transparente para traducir las normas en calificaciones ampliamente reconocidas; los individuos, porque el sistema es abierto y accesible, está basado en la competencia laboral y no en las destrezas adquiridas en el salón de clase. Las NVQ representan la oportunidad de obtener y actualizar las calificaciones que dicen algo sobre la habilidad práctica del individuo para hacer el trabajo.

El sistema NVQ se ha ido formando durante los últimos diez años hasta el punto de que satisface las necesidades de alrededor de 800 ocupaciones, representando aproximadamente 87% de la fuerza laboral. La NVQ número un millón fue otorgada el pasado noviembre y cerca de tres millones de personas se encuentran en proceso de obtener la calificación NVQ.

Existe un compromiso genuino con las NVQ por parte de todos los actores principales del mercado laboral. Sin embargo, el sistema ha enfrentado y trata de resolver algunos problemas a lo largo de su operación: el Informe Beaumont (una investigación de las 100 NVQ más utilizadas en la que se preguntó a diferentes participantes sobre las dificultades y problemas que habían encontrado en su utilización), descubrió que las personas se encuentran menos satisfechas con la implementación de las NVQ. El Consejo Nacional de Calificaciones Vocacionales está preparando una aproximación al usuario del sistema para atender esa crítica.

Una de las recomendaciones del Informe Beaumont fue mejorar continuamente el sistema de NVQ. Al pedir esfuerzos renovados para formar una cultura de excelencia, Beaumont reforzó la determinación de llevar el sistema de NVQ hacia adelante, mejorando la calidad y rigor de la implementación. Como todos los negocios del mundo, el NCVQ

interpreta la excelencia como la calidad total a nivel mundial en todas sus aplicaciones. Por “rigor” entiende el establecimiento de normas aun más altas para sus integrantes y la certeza de que el sistema permitirá que esas normas actúen.

Se busca asegurar que el sistema NVQ mantenga su credibilidad y extienda su influencia en la economía del Reino Unido. El aspecto económico es ampliamente aceptado en el presente. En una economía cada vez más global, existe una significativa ventaja económica para las sociedades que cuentan con una fuerza laboral con habilidades adaptables y de aprendizaje.

El año pasado, el Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales creó una nueva fuerza de campo NVQ. Ahora existen oficinas operando a toda su capacidad en siete ciudades de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, las cuales permiten acercarse a todos los usuarios del sistema. Los esfuerzos se concentran en el sistema al analizar tres áreas principales: comunicación, redes y relaciones.

Comunicación

Se ha dicho que si únicamente existieran tres “reglas de oro” para los negocios modernos, serían: comunicar, comunicar y comunicar. Se reconoce que la comunicación efectiva hace necesarios el mismo planeamiento y disciplinas que cualquier otra actividad comercial. El sistema se basa en la premisa de que la comunicación es un componente integral y crucial en toda organización –y aun así en el mundo actual nos estamos haciendo cada vez más despersonalizados.

Si es necesario conjuntar exitosamente a la sociedad de aprendizaje y cambiar actitudes para obtenerlo, es también necesario ser capaces de comunicarse directamente con el cliente. Pero ¿cómo nos acercamos al cliente? En 1992, el Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales reconoció que, mientras había un alto nivel de conocimiento del sistema NVQ, no había un mismo nivel de entendimiento y existía este problema de aproximación al cliente; vale decir, el usuario del sistema y no el que imparte el sistema. Se desarrolló una estrategia nacional de comunicación y se invirtió en la contratación de personas de alta calidad para crear un canal de comunicación en dos direcciones entre el cliente y el Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales.

Redes

Se desarrollaron redes nacionales, regionales y locales en todo el Reino Unido para acercar a las personas y establecer una relación más

“personal” basada en entrevistas directas. Se nombraron a individuos de 475 universidades y colegios profesionales y a 81 de Consejos de Capacitación para la Empresa (Training and Enterprise Councils, TEC); se establecieron y dirigieron estas y otras redes a todos los actores clave, durante un período de dos años. Actualmente la recién creada fuerza de campo les brinda apoyo.

Relaciones

Todo el sistema se ha formado sobre una base voluntaria y no obligatoria. No se habría podido tener éxito si no fuera por las estrechas relaciones de trabajo existentes entre el Consejo Nacional de Calificaciones Profesionales y la comunidad en general, empresarios, universidades e instituciones de educación técnica y profesional, asociaciones profesionales, organizaciones de capacitación industrial, organismos de certificación y muchos otros.

En consecuencia, es muy importante una estrategia de comunicación bien planeada y con recursos adecuados, para ofrecer asesoramiento e información de calidad a la gran cantidad de actores clave dentro del nuevo sistema de educación y capacitación.

En particular, las NVQ ayudan a elevar la productividad y flexibilidad, promueven patrones de trabajo flexibles y un desarrollo estratégico, y trabajan hacia la satisfacción de las nuevas necesidades de las estructuras de trabajo, como la de las fuerzas laborales con múltiples habilidades complementarias y esenciales. Los empresarios están buscando ayuda y guía práctica para lograr sus metas estratégicas en un ambiente de trabajo siempre cambiante.

Si las NVQ pretenden seguir brindando los beneficios que señalan los entrevistados en el Informe Beaumont y alentar a más negocios para que compartan esos beneficios, es necesario que siga mejorando la efectividad de los sistemas de calidad, prácticas de evaluación y procedimientos de verificación sobre los cuales descansa el sistema NVQ.

Auditoría de aseguramiento de calidad

La calidad de los centros de evaluación autorizados por NVQ se lleva a cabo mediante un programa de auditorías en los sistemas de aseguramiento de calidad de los organismos de certificación. Durante los últimos nueve meses, los asesores de calidad de la fuerza de campo de NVQ han hecho 900 auditorías con dicho propósito. Es importante enfatizar que estas auditorías, en gran medida rigurosas, tienen la finalidad de mantener altos estándares, pero no sólo identificando a los “ofensores

de calidad”. Se tiene el propósito de ver a la gente haciendo las cosas correctamente, promover las buenas prácticas y proporcionar indicadores de mejoras continuas. Se lucha por obtener la excelencia.

Apoyo a la excelencia comercial y promoción de la mejor práctica

Además, el programa del sistema durante el siguiente año fiscal, va a incluir proyectos para desarrollar el proceso de auditoría por sí mismo, de manera que promueva y apoye la excelencia comercial más explícitamente. La meta es construir una cultura de excelencia en el sistema, lo cual no se logrará únicamente con actividades de aseguramiento de calidad y de control de calidad.

Calidad por medio de las personas

Aunque se habla acerca de procesos, es necesario enfatizar que todas las unidades que trabajan en el aseguramiento de calidad buscan crear personas de calidad. En este sentido, se cuenta con gente de primera clase, comprometida con su trabajo y con todo el sistema NVQ.

CONCLUSION

Concentrarse en la calidad y rigor

La calidad y el rigor son las palabras clave para el futuro del sistema NVQ. Esto probablemente no suena emocionante pero sí puede serlo. Creo que nuestros esfuerzos en estas áreas darán valor y beneficios duraderos y nos dejarán bien colocados en nuestro país y en la arena internacional.

Ser competitivos y tender a la excelencia

Tomamos en serio la búsqueda de la excelencia. Porque si hay algo que hemos aprendido durante los últimos diez años, es que la gente necesita creer que el futuro está en sus manos. El futuro no es algo que sucede. Es algo que la gente genera. Uno hace que suceda, colocándose para vencer los desafíos y tomar las oportunidades que llegan. Uno practica sus habilidades. Se involucra la calidad en todo lo que se hace. La necesidad de desarrollar una sociedad de aprendizaje ya es ampliamente aceptada, pero lo que no se ha reconocido es que una sociedad de aprendizaje no es gratis, y al respecto me gustaría concluir con un comentario de Derek Bok: “Si piensas que la educación es cara, entonces prueba con la ignorancia”.

Formación basada en competencia laboral: alcances de la metodología de grupos de oficios aplicada en Francia*

Robert Dufour
Inspector Pedagógico Regional,
Inspector de Academia,
Misión Consejo - Relación con las Empresas;
Academia de Aix - Marsella, Francia

A nivel internacional se reafirma la importancia de la inversión en programas de formación continua. Sin embargo, en el caso de Francia esta tendencia está lejos de ser operativa, pues de acuerdo con los resultados de una encuesta se ha sabido que aproximadamente 60% de la población trabajadora no ponen en práctica en su trabajo los conocimientos adquiridos en su formación.

Esta situación plantea la necesidad de reconsiderar el conjunto de dispositivos de formación, lo que implica redefinir el papel de las instituciones de formación, involucrar a la empresa en estos programas, convertir la formación en un componente inherente al trabajo, reflexionar sobre las funciones del formador, adaptar los lugares y los procesos de capacitación, definir con precisión las competencias que caracterizan a un oficio, deducir de éstas las capacidades que se ponen en práctica, relacionarlas con los diplomas y desarrollar modalidades de evaluación integradas a objetivos de formación y certificación. Estos son algunos de los retos a los que tiene que enfrentarse hoy en día la formación continua.

La acción de formar ya no puede reducirse a la mera transmisión de conocimientos en una relación formador/formados. Actuar sobre el medio socioprofesional para modificar los comportamientos constituye también un acto de formación, en la medida que permite al individuo y a los actores sociales evolucionar de una situación a otra.

* El texto original fue presentado en francés. La preparación de este material para su publicación en español estuvo a cargo de Raymundo Soto Sánchez, Consultor del CONOCER.

En el marco de estos propósitos, se desarrolló la metodología denominada “grupos (comités) de oficios”, que se integraron conforme a los lineamientos de la Comisión Profesional Consultiva, creada con el propósito de renovar los diplomas de la enseñanza técnica.

El objetivo no ha sido someter la formación a las exigencias de los puestos de trabajo, ya que las descripciones que se hacen de éstos se encuentran frecuentemente desvinculadas unas de otras, sino crear un espacio de diálogo entre los diferentes sectores del mundo del trabajo y los del medio docente.

Así, la noción de puesto de trabajo se sustituye por la de capacitación en el oficio conforme a condiciones de desempeño. A la acepción de conocimientos se agrega la de competencias y capacidades. El perfil de competencias se convierte, por tanto, en un perfil reconocido, bien identificado por las partes involucradas, y las capacidades se traducen en competencias mensurables y observables.

La metodología “grupos de oficios” supone un nuevo enfoque de la relación entre la noción de oficio o puesto de trabajo y lo que se requiere del individuo para el desempeño de la actividad profesional. El enfoque emergente se centra en la calificación por oficio, haciendo evolutivo el concepto de puesto de trabajo, frecuentemente demasiado taylorizado, y sustituyendo la noción de adaptación a la tarea o a los contenidos del trabajo, por la de habilidades y capacidad de desempeño de una función productiva.

La originalidad de la metodología consiste en que se apoya en el concepto de oficio, con o sin correspondencia con un diploma, y no en una determinada población objetivo (adultos, jóvenes) o en un tipo de formación (inicial o continua).

La metodología proporciona una cultura a los participantes que les permite perfeccionar dos herramientas básicas: el referencial del oficio y el referencial de las capacidades necesarias para el ejercicio del oficio.

El ***Referencial del Oficio*** constituye un conjunto ordenado y coherente representativo de un nivel de calificación. En él se reagrupan las diferentes actividades profesionales características del oficio, se precisan las condiciones de desempeño y se definen los resultados esperados observables y mensurables. Estas actividades se apoyan en los análisis que realizan los miembros del grupo del oficio sobre el mercado laboral.

El Referencial del Oficio se estructura en tres niveles:

- a. El contexto profesional, que permite situar las misiones del oficio, las condiciones de desempeño y los resultados esperados.
- b. El campo de aplicación del oficio, que identifica los distintos elementos constitutivos del campo de actividad, los cuales son indispensables para definir los conocimientos que es necesario dominar para ejercer el oficio.

c. La descripción de las funciones que conforman el “esqueleto” general del oficio, con lo cual se puede apreciar la importancia de la relación entre las funciones por oficio.

El Referencial del Oficio cumple tres funciones básicas:

a. De mediación entre los distintos actores sociales involucrados, estableciendo una referencia de calificación, fijando los resultados y las competencias esperadas y favoreciendo el intercambio de información sobre las actividades realizadas, los puestos ocupados y los empleos ejercidos por las personas.

b. De herramienta en el proceso, permitiendo la elaboración de parámetros de las capacidades necesarias para ejercer el oficio, la orientación de la formación, la determinación de las modalidades de evaluación y de certificación, así como de administración de la capacitación.

c. De información, apoyando las instancias de orientación educativa y laboral y a los actores involucrados, permitiendo la integración de un proyecto personal de formación, de un plan de recalificación o de reconversión.

El **Referencial de Capacidades** proporciona el conjunto de capacidades requeridas para el ejercicio de un oficio y de comportamientos esperados que caracterizan la competencia deseada en los tres ámbitos propios del individuo:

a. Psicomotor (terreno del saber hacer).

b. Cognoscitivo (terreno del saber).

c. Socio-afectivo (terreno del saber ser y saber convertirse).

Establece la coherencia entre las funciones y las actividades que caracterizan al oficio y lo que el trabajador debe ser capaz de hacer, expresadas en términos de capacidades y comportamientos observables y mensurables bajo determinadas condiciones laborales, así como de indicadores de resultados que se esperan de su desempeño. Los elementos del campo de aplicación sobre los cuales se ejercen las capacidades, permiten la identificación de los conocimientos necesarios para la expresión de las competencias.

El Referencial de Capacidades constituye, sobre todo, una herramienta de diagnóstico que permite:

a. Determinar las capacidades requeridas para ejercer un oficio.

b. Identificar los perfiles de capacidad individual y colectiva.

c. Deducir las desviaciones (positivas o negativas).

d. Elaborar las alternativas de corrección de desviaciones, especialmente mediante la formación.

e. Capitalizar los conocimientos adquiridos.

Además, el Referencial de Capacidades es una herramienta útil para la óptima gestión de los recursos humanos, la reestructuración de em-

pleos y de estrategias de capacitación y el seguimiento de competencias.

La metodología de “grupos de oficios” replantea la tradicional progresión pedagógica con sus secuencias de aprendizaje, tanto teóricas como prácticas, muy fragmentadas. Esta nueva apreciación de la formación permite la redefinición de:

- a. La asociación entre el mundo de la educación y el medio profesional.
- b. El papel de los actores del sistema y especialmente de la población trabajadora, del personal ejecutivo de la empresa y de los formadores.

El trabajo como una oportunidad de formación

El uso de las actividades laborales como oportunidades de formación constituye la base de la educación basada en competencias. En este sentido, permite cumplir con una doble finalidad:

- a. Responder a las exigencias de la producción, tales como resolver problemas específicos, mejorar la calidad de los productos y manejar los riesgos de fabricación, entre otros.
- b. Diseñar procesos de formación integrados. La participación activa de todos aquellos que manejan y realizan el proceso de trabajo, conduce a la acreditación de los conocimientos y las prácticas laborales, frecuentemente despreciadas o negadas. En este acercamiento entre situación del trabajo y situación de la formación opera un proceso de intelectualización de los trabajadores. La práctica laboral y las situaciones reales que exigen la resolución de problemas concretos, implican la movilización de los distintos sujetos productivos, que deben poner en práctica sus conocimientos para garantizar mayor adaptación y eficacia del trabajo.

Hacer que el trabajo se convierta en una oportunidad de formación llega a convertirse en el objetivo central de la vinculación empresa-educación. A través de esta articulación se podrán identificar y definir con precisión las características de las situaciones que se enfrentan, establecer mediciones y las condiciones de desempeño laboral en relación con las exigencias del Referencial del Oficio.

Hacer de una situación de trabajo una oportunidad de formación ejerce influencia sobre la persona (el trabajador), los formadores y el medio laboral. A la persona se le podrá proporcionar el marco de referencia del proceso de formación que debe acompañar a la acción (trabajo); específicamente, el nivel de producción esperado, las trayectorias de formación y los tipos de evaluación, entre otras.

A los educadores les permitirá adaptar los objetivos de formación a las situaciones de trabajo y a las condiciones de desempeño de las personas.

En el medio laboral, se creará un ambiente propicio para aprovechar con fines formativos el conjunto de situaciones de trabajo, buscando los complementos necesarios entre el empleo realizado y las potencialidades de los trabajadores y los servicios de capacitación que proporciona la empresa, así como entre el medio laboral y el sistema educativo. Asimismo, permitirá canalizar recursos económicos, humanos y materiales a las acciones de formación, favoreciendo una pronta respuesta a las necesidades detectadas.

Este enfoque, el de convertir la situación de trabajo en una oportunidad de formación, implica también el desarrollo de nuevos métodos de evaluación, que permitan medir la operacionalidad de la competencia, identificar alternativas de ayuda para el establecimiento de mecanismos de corrección cuando los resultados no son satisfactorios; capitalizar los conocimientos mediante certificados o diplomas y establecer indicadores sobre el resultado de la formación.

La experiencia de esta metodología invita a reflexionar en torno a los mecanismos de asociación y las formas que se aplican para lograr la convergencia de intereses entre los actores involucrados. Entre los aspectos sobre los que se debe reflexionar, se destacan: la vinculación empresa/educación; la evolución de la función formativa de las empresas y de sus instructores; la transferencia de aprendizajes entre el medio socio-profesional y la ingeniería pedagógica; la precisión de los beneficios de la inversión en formación; el seguimiento de las acciones de capacitación continua; la adaptabilidad de la reglamentación administrativa; y la aplicación de un programa de calidad de la formación.

Panorama general de la experiencia de España en materia de formación basada en competencia laboral

Juan José De Andrés Gils
Presidente del Centro de Investigación y Documentación
sobre Problemas de la Economía, el Empleo y
sus Calificaciones Profesionales, Euskadi, España

1. Proceso de configuración del modelo español de formación basada en competencia laboral

A partir de 1982 se sucedieron en España diversos acontecimientos importantes, como acuerdos, programas y políticas que establecieron formas alternas de educación, intercambio de información y módulos experimentales de educación continua, entre otras medidas orientadas a mejorar la formación profesional de los estudiantes y con el propósito de: i) propiciar el acercamiento entre el sistema educativo y las estructuras productivas; ii) coordinar la formación ocupacional y adecuar la formación profesional a las necesidades de las empresas y de los trabajadores, vinculándolas con las medidas de fomento del empleo; iii) ampliar y actualizar la calificación y el reciclaje profesional, particularmente en los grupos de población con mayores dificultades para encontrar un empleo; y iv) ampliar las oportunidades de empleo de mujeres, jóvenes que cumplen el servicio militar, emigrantes, inmigrantes y estudiantes que participan en programas conjuntos con otros países de la Comunidad Económica Europea.

Cronológicamente, se enuncian las principales acciones determinadas por el gobierno español, las diversas organizaciones patronales y sindicales, grupos y entidades profesionales, centros educativos, expertos, fuerzas políticas, instituciones religiosas y, principalmente, los distintos sectores del entorno educativo:

- Acuerdo Económico y Social (1984)
- Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (1985)

-
- Consejo General de la Formación Profesional (1986)
 - Proyecto de Reforma de la Enseñanza/Reforma de la Enseñanza Técnico-Profesional (1987-1989)
 - Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) (1990)
 - Acuerdo Nacional sobre Formación Continua (1992)
 - Ley Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (1993)
 - Nueva Regulación del Aprendizaje en España (1993)
 - Primera Normalización Basada en Competencias Profesionales (1993)
 - Programa Nacional de Formación Profesional (1993)

Destaca la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990, mediante la cual se pretendió dar respuestas adecuadas a las exigencias de todos los grupos de poblacional y se amplió la educación básica hasta los 16 años, que es la edad mínima legal para la incorporación al trabajo en España.

El sistema de educación profesional definido por la LOGSE consideró de manera importante las competencias de los individuos. Dicho sistema está integrado por dos grandes apartados:

A. Formación Profesional de Base, que abarca la enseñanza secundaria obligatoria y el bachillerato, y que tiene por objeto suministrar a los jóvenes un conjunto de conocimientos, aptitudes, habilidades y destrezas básicas y polivalentes que los capacite para el ejercicio de un amplio espectro de profesiones o para emprender, posteriormente, estudios más avanzados, así como para facilitar, junto con la necesaria orientación profesional, la elección de estudios congruentes con los deseos de empleo y las capacidades y aptitudes que presentan los jóvenes.

B. Formación Profesional Específica, cuyo objetivo es dotar a los jóvenes de las habilidades, conocimientos técnicos y capacidades para el ejercicio de una profesión que engloba diferentes puestos de trabajo de carácter análogo.

La Nueva Regulación del Aprendizaje en España estableció medidas urgentes de fomento de la ocupación, introduciendo entre otros mecanismos novedosos la regulación del aprendizaje, a fin de facilitar la inserción laboral de los jóvenes, cuya falta de formación específica o experiencia laboral constituye siempre el más serio obstáculo para su acceso al empleo.

Por su parte, la Primera Normalización Basada en Competencias Profesionales instauró directrices generales para el establecimiento de los títulos de *Formación Profesional Reglada* en España y sus correspondientes enseñanzas mínimas, iniciando a través de estos títulos la normalización de las competencias profesionales.

Finalmente, el Programa Nacional de Formación Profesional estableció dos subsistemas básicos: **Formación Profesional Reglada**, que procura la adquisición de calificaciones amplias y polivalentes, y **Formación Profesional Ocupacional**, que se orienta hacia calificaciones más vinculadas a ocupaciones concretas, por lo que uno de los objetivos fundamentales de este Programa es que al sistema de formación profesional se le considere como un modelo único e integrado.

Cabe destacar que el análisis subsecuente que se presenta en este documento gira en torno a las principales características del Programa Nacional de Formación Profesional:

2. Alcances y contenido del Programa Nacional de Formación Profesional

Las áreas en que se han detectado las deficiencias significativas que busca atender el Programa Nacional de Formación Profesional son las siguientes:

- Renovación de la formación profesional.
- Mecanismos de la demanda de formación profesional.
- Propuestas instrumentales del Programa.
- Calidad del sistema.
- Transparencia de calificaciones europeas y libre circulación de trabajadores.

2.1 Renovación de la formación profesional

Para atender esta problemática, el Programa de Formación Profesional contempla la renovación de la formación profesional en sus contenidos, planificación y ordenación, así como en su conexión con las empresas y el mercado de trabajo.

Lo anterior, en virtud de la evolución de las calificaciones y la consiguiente obsolescencia de muchas de las actuales ofertas formativas; la nueva ordenación académica establecida por la LOGSE; la exigida coordinación de la oferta educativa en la perspectiva de definir un sistema de correspondencias y convalidaciones entre la Formación Profesional Reglada y la Formación Profesional Ocupacional; y, finalmente, la necesaria participación de los agentes sociales en la identificación de las calificaciones profesionales reales que requiere el sistema productivo y la elaboración de los respectivos contenidos formativos.

Para atender la problemática detectada, los sectores educativo y laboral de España han iniciado procesos de renovación de la formación, a través de las siguientes acciones:

-
- promover la participación activa de los agentes sociales para la identificación de calificaciones y perfiles profesionales reales que demanda el mercado de trabajo;
 - compartir fases y metodologías comunes, por medio de la realización de estudios sectoriales;
 - concebir los diseños curriculares y los itinerarios formativos con un referente común (la competencia profesional, con valor y significado en el empleo), que posibilite el establecimiento de correspondencias y convalidaciones entre las enseñanzas de la Formación Profesional Reglada y los conocimientos adquiridos en la experiencia laboral y en la Formación Profesional Ocupacional;
 - exigir, en consecuencia, un sistema nacional de calificaciones (con validez para todo el territorio nacional y que facilite la transparencia de las calificaciones en el ámbito europeo), que actúe como referente del sistema productivo para la elaboración del Catálogo de Títulos de Formación Profesional (Formación Profesional Reglada) y del Repertorio de Certificaciones Profesionales (Formación Profesional Ocupacional), dotando de eficacia para la inserción en el empleo al citado sistema de correspondencias y convalidaciones, y promoviendo el acceso al sistema educativo de la población adulta y trabajadora para su recalificación profesional.

Para coordinar las funciones atribuidas a los sectores educativo y laboral, el Programa Nacional de Formación Profesional aborda la constitución de un órgano técnico y de enlace, el cual proporciona soporte metodológico permanente para el cumplimiento de los objetivos substanciales del Programa, como son:

- el establecimiento del Sistema Nacional de Calificaciones;
- la actualización del Catálogo de Títulos Profesionales y el Repertorio de los Certificados de Profesionalidad;
- el establecimiento de un sistema de correspondencia y convalidación entre la Formación Profesional Reglada, la Formación Profesional Ocupacional y la experiencia laboral;
- el establecimiento de una adecuada transparencia de las calificaciones en el ámbito europeo, y
- el estudio de la evolución de las calificaciones.

Adicionalmente, y como instrumento de planificación, las calificaciones y perfiles profesionales definidos en términos de competencias permiten ordenar la oferta en familias profesionales, ciclos formativos, módulos y/o cursos de formación profesional.

Cabe mencionar que es necesario conocer la dimensión cuantitativa de la oferta, ya que su adaptación a las necesidades de calificación (cuantitativas y cualitativas) del entorno socioeconómico constituye un indudable indicador de la calidad de la formación profesional.

Asimismo, el binomio formación/empleo y el papel dinamizador de la formación profesional en el desarrollo económico regional y social son rasgos que definen a la formación profesional moderna.

La estructura modular que caracteriza a la nueva ordenación de la formación profesional facilitará la capitalización o convalidación de las competencias adquiridas en la experiencia laboral o en la Formación Profesional Ocupacional y permitirá la obtención de las correspondientes certificaciones profesionales a quienes no deseen cursar un ciclo formativo completo, haciendo efectiva la apertura del sistema educativo a la recalificación de la población adulta y trabajadora.

En resumen, la ordenación de la oferta educativa deberá remitir, en el ámbito de la Formación Profesional Reglada, a la obtención de titulaciones estructuradas en “módulos”, que en su caso serán también equivalentes a certificaciones profesionales, así como a la realización obligatoria de las prácticas en las empresas. En el ámbito de la Formación Profesional Ocupacional, a la obtención de certificaciones, al incremento de las prácticas no laborales y a los programas de información y de inserción profesional.

Lo anterior permitirá producir una aproximación cada vez mayor de la formación profesional a las realidades concretas del sistema productivo en cada sector.

2.2 Mecanismos de la demanda de formación profesional

Es necesario establecer en términos diferenciados los tipos de población demandante de formación profesional, a fin de determinar el tipo de oferta profesional que sea más adecuada e idónea para cada uno de los grupos identificados y establecer prioridades en la distribución de los recursos formativos.

Para configurar a la población demandante de formación profesional en España, se utilizan criterios de clasificación tales como:

- edad;
- situación profesional (escolar o activo, ocupado o desocupado, demandante de primer empleo o demandante con empleo anterior);
- nivel de formación;
- sector profesional (productivo) en el que el demandante se inserta o se ha insertado preferentemente o intenta hacerlo;
- marco territorial en el que ha trabajado, trabaja o pretende hacerlo; y
- disponibilidad para la incorporación al mercado de trabajo.

En la actualidad, la oferta de Formación Profesional Ocupacional se dirige básicamente al grupo de demandantes de empleo que no se en-

cuenta en edad escolar, con el cual se busca alcanzar los siguientes objetivos:

- la capacitación para la inserción laboral de quienes carezcan de formación profesional específica o para la reinserción laboral de aquellos cuya calificación resulte insuficiente;
- la recalificación profesional motivada por la aparición de nuevas técnicas o necesidades de reconversión; y
- la impartición de conocimientos, mediante módulos de carácter práctico y, en su caso, teóricos, para completar la formación y facilitar la promoción de los trabajadores.

También es necesario poner de relieve y clasificar a toda la población demandante de empleo, con el propósito de conocer sus necesidades de formación y, en consecuencia, que la oferta formativa correspondiente produzca un rendimiento real y eficaz.

Una vez clasificados los demandantes de empleo, se define el tipo de oferta formativa que mejor se corresponde con su nivel de formación y/o sus expectativas de recalificación profesional para, posteriormente, asignar a los diversos instrumentos de la oferta, según su modalidad y características, los grupos de población que les corresponden.

Para definir las prioridades en la distribución de la oferta de plazas de Formación Profesional Ocupacional, se adoptan los siguientes criterios:

- disponibilidad para el empleo o la incorporación inmediata al mercado de trabajo;
- aprovechamiento de la formación y, por tanto, la motivación correcta para incorporarse a las acciones formativas;
- posibilidades objetivas de inserción profesional;
- falta de otras oportunidades reales de formación y calificación, y
- tiempo de permanencia en la percepción de prestaciones por desempleo.

2.3 Propuestas instrumentales del programa

Para desarrollar las acciones previstas para la renovación de la oferta y la identificación de la demanda, el sistema educativo (con su red de centros públicos y la red de centros privados homologados) ha constituido el único instrumento de oferta de Formación Profesional Reglada, dirigida casi exclusivamente a la población escolar. Por otro lado, la Formación Profesional Ocupacional ha sido ofertada preferentemente mediante un plan gestionado por el sector laboral, a través de centros propios y entidades colaboradoras, y el programa público de empleo/formación de Escuelas/Taller.

Cabe señalar que la modalidad “a distancia” ofrece enormes posibilidades de enseñanza profesional si se garantizan los requisitos mínimos de calidad que ésta precisa. Esa modalidad se ofrece de manera experimental en el marco de la oferta reglada y con cierta mayor experiencia en el de la oferta ocupacional.

Para la renovación de los instrumentos de la oferta, cobra especial interés la formación profesional continua, dirigida a trabajadores asalariados ocupados y que se relaciona con la efectiva inserción en la vida activa y a todo lo largo de la misma, sin distinción de edades y por encima de la mínima legal de admisión al trabajo.

Comúnmente, se le atribuye a la formación continua una funcionalidad múltiple:

- de adaptación permanente a la evolución de las calificaciones;
- de promoción y movilidad laboral;
- de anticipación a los cambios de la estructura ocupacional, y
- de prevención del desempleo

La doble consideración de la formación continua como factor económico y como medio de promoción laboral, se traduce en un tratamiento singular en cuanto a las formas de ordenación, organización y gestión de su oferta. Las acciones de formación continua afectan a objetivos preferentemente públicos, como el reciclaje profesional, la permanencia en la actividad, en especial de trabajadores de edad avanzada, y la más eficaz prevención del desempleo.

2.4 Calidad del sistema

El Programa Nacional de Formación Profesional plantea los siguientes factores estratégicos para la consecución de la calidad:

Formación del profesorado. La mayor o menor calidad de un sistema de formación está más estrechamente vinculada a la calificación del profesorado que a cualquier otra variable. Por ello, en España se están programando y realizando planes específicos de formación de formadores, así como la actualización y el mejoramiento de los ya existentes, tanto en su dimensión didáctica como en la tecnológica, a fin de que los recursos docentes posean la necesaria actualización de conocimientos para impartir las nuevas enseñanzas de formación profesional y previendo las necesidades del futuro inmediato.

La red de Centros Nacionales del INEM y los Centros de Formación, Innovación y Desarrollo de la Formación Profesional, se autodefinen como centros de formación permanente del profesorado, los cuales procuran mantener una estrecha relación entre sí para mejorar sus resulta-

dos, a través del intercambio de experiencias de funcionamiento y de aprovechamiento de recursos y medios.

Dotación suficiente y actualizada de equipamientos. La nueva formación orientada a la adquisición y acreditación de competencias profesionales plantea mayores exigencias a los centros de formación con respecto a sus equipamientos. La especificación de los equipos apropiados para cada oferta formativa es una tarea asociada al diseño de ésta. Los expertos que están procediendo a la renovación de la oferta educativa y de formación definen simultáneamente las necesidades de equipamiento correspondientes lo que constituye una de las principales condiciones mínimas para autorizar la impartición de enseñanzas profesionales.

Para ampliar las posibilidades de contar con los equipamientos necesarios y solventar su elevado costo, es preciso promover acuerdos entre las instituciones educativas y los fabricantes para rentabilizar al máximo la utilización de los equipos.

Orientación profesional. La orientación profesional constituye otro elemento clave para incrementar la calidad de la formación profesional. Los objetivos que se persiguen son: i) neutralizar las inercias tradicionales; ii) adecuar la progresión formativa a las aptitudes y vocaciones personales; iii) facilitar la inserción profesional; y iv) hacer más rentable la ecuación oferta-demanda.

Entre las medidas desarrolladas para implantar los sistemas de orientación profesional permanente, figuran los siguientes:

- el Programa de Calificación de Demandantes de Empleo;
- la creación en los centros educativos de un Departamento de Orientación y de una figura específica dedicada a la orientación profesional y,
- la implantación en la red de oficinas del INEM de un sistema de seguimiento personalizado para cada demandante.

La orientación profesional debe instrumentarse como un todo, en el que resulta imprescindible y decisiva la colaboración y participación de los agentes sociales, lo que exige disponer de un banco de datos actualizado y centralizado al que puedan acceder todos los interesados, así como redes de comunicación y de información ágiles y flexibles.

Evaluación permanente del sistema. La calidad de las enseñanzas de la formación profesional se mide, por los objetivos alcanzados y las competencias adquiridas, y además por su grado de eficacia para responder a las demandas de cualificación del mercado de trabajo, es decir, el grado real de inserción profesional que alcanzan los alumnos que obtienen un título o un certificado profesional.

En España, para las enseñanzas llevadas a cabo en el marco de la Formación Profesional Reglada, la evaluación de la calidad la realiza el

Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, y para las impartidas en el ámbito de la Formación Profesional Ocupacional, mediante los instrumentos de evaluación de las instituciones competentes.

Investigación e innovación de la formación profesional. La formación profesional requiere una permanente renovación didáctica, tecnológica y de contenidos, a fin de mejorar sus metodologías, sus desarrollos curriculares y la incorporación de las nuevas tecnologías. Esta tarea se realiza para cada familia profesional y exige disponer de recursos humanos especialmente calificados, centros y/o programas específicos para su desarrollo.

Las estructuras fundamentales que asumen esta tarea en España son los Centros de Formación, Innovación y Desarrollo de la Formación Profesional, promovidos por el Ministerio de Educación y Ciencia, así como por los Centros Nacionales del INEM y los Centros Experimentales de Formación en Tecnologías Avanzadas. También destaca la colaboración estrecha entre estos centros y diversas instituciones de investigación e innovación europeos, mediante convenios y programas de intercambio.

La formación en centros de trabajo o prácticas en alternancia. La característica más relevante de la formación en centros de trabajo es que se ha de desarrollar en un ámbito productivo real, donde los alumnos podrán observar y desempeñar las actividades y funciones propias de los distintos puestos de trabajo de una profesión, es decir, conocer *in situ* la organización de los procesos productivos o de servicios y comprender las relaciones laborales en la empresa o lugar de trabajo, orientados y asesorados en todo momento por los tutores designados a tal fin por el centro educativo y por el centro de trabajo.

Con la formación en centros de trabajo o prácticas en alternancia, se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- contribuir a complementar los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en los centros formativos;
- facilitar la aplicación de los conocimientos tecnológicos adquiridos en los procesos productivos reales;
- posibilitar la adquisición de nuevas técnicas y capacidades que, por su naturaleza y características, requieren de medios y estructuras productivas propias de los centros de trabajo;
- favorecer el conocimiento de la organización sociotécnica y de las relaciones laborales de los diferentes sectores productivos, facilitando la transición a la vida activa; y
- fomentar el sentido de la autonomía y de la responsabilidad, mediante el aprendizaje de la búsqueda de soluciones y el ajuste de cuestiones profesionales que se presentan en la realidad.

2.5 *Transparencia de calificaciones europeas y libre circulación de trabajadores*

La libre circulación de trabajadores por la Comunidad Europea plantea la exigencia de facilitar la transparencia de calificaciones en el ámbito comunitario. Esta tarea ha venido siendo tratada por la Comunidad Europea, a través del Programa de Correspondencia de Calificaciones encargado al CEDEFOP, con carácter meramente informativo y clarificador para los empleadores y los trabajadores.

En ese sentido, el Programa Nacional de Formación Profesional de España también tiene como objetivo establecer una adecuada transparencia de calificaciones en el ámbito europeo.

Enfoques de educación y capacitación basada en competencia: la experiencia australiana*

Andrew Gonczi
Associate Professor and Dean
Faculty of Education
University of Technology
Sydney, Australia

En años recientes ha existido un creciente interés en la relación que existe entre la educación y el lugar del trabajo en muchos países en vías de desarrollo y en países industrializados. Estos países han llevado a cabo o están a punto de realizar reformas significativas en sus sistemas de capacitación y educación profesional, así como cambios importantes en los sistemas escolares y de educación superior.

Todos los países involucrados en las reformas están comprometidos con un método específico en la impartición de sus sistemas de capacitación y educación profesional que está basado en la competencia, es decir, cuyo contenido está expresado en razón de los resultados que han de ser obtenidos por los estudiantes, y la evaluación de los estudiantes se basa en los criterios expresados en las normas de competencia.

También tienen en común el hecho de que numerosas personas que no ejercen la profesión de la educación han participado en la formulación de los objetivos y el contenido de la enseñanza. Lo que varía entre los países es la manera en que se conceptualizan las normas de competencia, cómo y quién las desarrolla y hasta qué punto le dan forma al currículos y a la evaluación. Esto incluye a empresarios, gobierno, sindicatos y autoridades locales.

En los casos de Australia y Nueva Zelanda se ha puesto énfasis en el desarrollo de normas de competencia en las carreras profesionales, a diferencia de otros países que se han dedicado con mayor interés a instrumentarlos en los niveles medios.

Los cambios en los patrones de la demanda y en la tecnología han afectado la organización laboral y los tipos de habilidades, conocien-

* El texto original fue presentado en inglés. La preparación de este material para su publicación en español estuvo a cargo de Miguel Ángel Báez López, Consultor del CONOCER.

tos y actitudes que necesitan los trabajadores para funcionar adecuadamente en el lugar de trabajo. En general, los niveles de conocimiento y habilidades han aumentado significativamente y también han cambiado en cuanto a su naturaleza. Además, existe la necesidad de aumentar estos niveles en todos los sectores productivos.

Actualmente, todos los países desarrollados son economías basadas en el conocimiento, en donde la capacidad para seguir siendo competitivos depende del conocimiento y aptitudes de la fuerza laboral. Sin ellos, una fuerza laboral no será capaz de utilizar las tecnologías y de participar en el proceso de toma de decisiones para el éxito de una economía nacional. Como se discutió recientemente en una publicación de la OCDE (Maddison 1995, publicado en Walsh, 1995), que examina el crecimiento económico de las naciones durante dos siglos, la utilización de la tecnología se encuentra muy por debajo de sus posibilidades. Una de las explicaciones más razonables para esto es que los niveles de educación no son suficientemente elevados para aprovechar mejor la tecnología.

Las diferencias entre el tipo de educación que se necesitaba para la época antigua de la producción en serie y la que se necesita para la nueva época indican que:

- Existe la necesidad de capacitar a más personas que en el pasado. Actualmente se están creando trabajos nuevos pero requieren de niveles más elevados de competencia y ya no podemos conformarnos con la educación de la élite minoritaria. Hoy es indispensable brindar una variedad de caminos que satisfagan los diversos talentos de los individuos, de manera que la gran mayoría pueda contar con la educación continua necesaria para actuar en su trabajo en el futuro.
- El contenido de la enseñanza debe concentrarse en el desarrollo de todos los componentes de aquellas capacidades de orden más elevado, del tipo reservado tradicionalmente a la élite.
- El enlace entre aprendizaje inicial y aprendizaje para toda la vida debe ser más específico.

Además de estos planteamientos, es necesario incorporar otros que de alguna manera están relacionados con el caso australiano.

- No existe una relación clara, que pueda medirse en números, entre el desempeño económico y el logro educativo de una sociedad. Países como Suiza, por ejemplo, tienen niveles relativamente bajos de educación terciaria pero tienen niveles altos de desempeño económico, mientras que en un país como Canadá ocurre lo opuesto.
- Si bien la nueva era económica podría encontrarse en camino, todavía no ha llegado. En algunas empresas de Australia sigue existiendo la organización del trabajo basada en la producción en serie y hay

una falta de compromiso con la necesidad de capacitar de habilidades de orden más elevado.

- Existe la probabilidad de que los altos niveles gerenciales estén atrasados en cuanto a la comprensión de lo que implica la necesidad de aptitudes múltiples para sus organizaciones. Por ejemplo, un informe reciente de Karpin (1995) en Australia, revela niveles bajos de experiencia gerencial y de supervisión, a pesar de los cambios de la economía.
- A menudo, la fase ascendente del ciclo económico crea demandas, por parte de la industria, de trabajadores con habilidades específicas y demandas, por parte de los individuos, de una educación y capacitación adecuada para los trabajadores existentes, sin considerar que éstos podrían cambiar o hasta desaparecer en el futuro.
- El desempleo es causado por muchos factores, de los cuales una educación inadecuada es solamente uno de ellos. Existe el peligro de que la educación y la capacitación pudieran ser vistas como la solución al desempleo y que se ignoren otros aspectos del problema.
- Para los educadores, las consideraciones no económicas son importantes al formular los objetivos de la educación. Existe la necesidad de examinar cómo los objetivos educacionales y los métodos sugeridos por estos “imperativos” económicos se combinan para alcanzar dichas metas.

Lo anterior da algunas indicaciones de por qué la política educativa de la educación superior en general y la educación profesional en particular son altamente complejas. La razón fundamental es que se espera que ésta cumpla con una variedad de fines que no son todos compatibles. Por ejemplo: las necesidades a corto plazo de los individuos y empresas no coinciden con los intereses a largo plazo de los individuos (o de las compañías); las necesidades de las grandes empresas que se encuentran en etapas más avanzadas son diferentes a las de las empresas de menor “competitividad”; la necesidad de proporcionar la base para un aprendizaje a largo plazo podría causar un conflicto con el desarrollo de competencias laborales predeterminadas, generalmente asociadas con un reconocimiento a nivel empresarial.

El contexto de la política australiana en cuanto a la reforma de los sistemas de capacitación y educación profesional

En Australia, la primera declaración explícita que proclamó un enlace más estrecho entre la educación y la economía surgió del Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU). En 1987 el ACTU, en el documento *Australianos Reconstruidos* manifestó la necesidad de reformar la estructura de la certificación existente (la base de las condiciones de trabajo y

pagos) y la necesidad de un esfuerzo mayor de capacitación en los centros de trabajo. La declaración alaba el sistema europeo de desarrollo de normas de competencia laboral y la evaluación de los estudiantes y capacitándolos conforme a esas normas. Algunas de estas ideas fueron desarrolladas en el documento del gobierno federal *Habilidades para Australia* (1987). Este documento fue la primera declaración oficial de la política gubernamental sobre la formación de destrezas laborales y su papel en el cambio estructural del mercado de trabajo australiano y marcó un cambio significativo en las ideas del gobierno sobre el papel de la educación y su relación con las metas nacionales. Reveló la determinación oficial de aprovechar el sistema educativo y lidiar con los grandes problemas económicos de Australia. La conferencia no sugiere únicamente la necesidad de una mayor participación de la educación y más inversión privada en la capacitación sino también que el equilibrio y énfasis del esfuerzo educativo debe cambiar para poder satisfacer mejor las necesidades a largo plazo de la economía y del mercado laboral. Pero esto fue aun más allá, al sugerir que el contenido de la educación, particularmente en el sector TAFE (Training Australian Federal Education), era inapropiado para enfrentar los retos de Australia. Esto sugirió que el TAFE no respondía a las necesidades industriales, que se trataba de algo inflexible en sus estrategias de aportación, que sus estructuras eran obsoletas, que no existía uniformidad nacional y que se necesitaba volver a establecer su misión.

En 1988, el gobierno federal buscó iniciar un diálogo sobre la capacitación informal en el documento *Capacitación Industrial: la necesidad de un cambio*. Esta declaración señaló que la capacitación era aun más desequilibrada a nivel empresarial y que el ambiente en el lugar de trabajo, en general, desalentaba la capacitación. Algunos de éstos eran industriales en su naturaleza y sus recomendaciones relacionaban a reforma de capacitación con una reforma más amplia a nivel industrial y microeconómico. Este impulso general estaba apoyado por los sindicatos, que vieron en la reforma una manera de eliminar la rigidez industrial y brindar estructuras de crecimiento para sus miembros. El documento fue seguido rápidamente por otro, *Mejorando el Sistema de Capacitación Australiana* (1989), en el cual el gobierno estableció su deseo de alentar la formación basada en la competencia como parte de un conjunto de reformas más amplias para mejorar la cantidad y calidad de la capacitación. El mismo año, un encuentro con los ministros de los Estados del Commonwealth suscribió esta política y estableció el Consejo Nacional de Capacitación para supervisar el desarrollo del enfoque basado en competencias. Después de que una misión gubernamental regresara del extranjero y de haber llevado a cabo una investigación sobre la capacita-

ción, declaró en su informe (COSTAC 1990) que un enfoque de competencia para la educación y capacitación, basado en las normas dictadas por las empresas, ayudaría a abordar muchos de los problemas de la formación profesional. Posteriormente se publicaron los lineamientos para la implantación del sistema.

La repentina introducción de un método basado en la competencia para la educación y capacitación puede explicarse por su apelación a los grupos clave interesados en la reforma del sistema de capacitación y educación profesional y en una reforma microeconómica más significativa. Las empresas, tal como están representadas, percibieron que dicho método haría que la educación pública respondiera más a las necesidades de la misma, un sentimiento que compartían el gobierno y los sindicatos. El gobierno vio el potencial de la formación basada en competencia para elevar la calidad de la capacitación y para apoyar la creación de un sistema de calificaciones uniforme y nacional como parte de su estrategia de reformas microeconómicas. Para los sindicatos, la reforma de la estructura de certificación era esencial. Ellos vieron el potencial de la estructura basada en competencia para facilitar el mejoramiento de los trabajadores con competencias aprendidas en el trabajo y no reconocidas por el sistema de calificaciones.

Los primeros esfuerzos por parte del Consejo Nacional de Capacitación para explicar lo que significan las normas de competencia, revelaron que su pensamiento estaba altamente mecanizado y que se basaba significativamente en su entendimiento del método adoptado en Gran Bretaña.

A pesar de que ha habido un gran debate y una serie de acuerdos y lineamientos encaminados a elaborar una posición única en relación con las consecuencias educativas y laborales del enfoque de competencia, el sector de la educación superior en general ha sido un participante resistente al programa de reformas en el sector en los últimos siete años, ha permanecido independiente y no ha sido obligado por el gobierno a participar directamente.

Los informes "Finn" y "Mayer", *Participación de la Gente Joven en la Educación Superior y la Capacitación* (1991) y *Las Competencias Clave: Poniendo a la Educación General a Trabajar* (1993), respectivamente, ponen en evidencia un cambio marcado en la política educativa que ha estado desarrollándose durante la última década. Por primera vez se ha debatido abiertamente la educación en términos utilitarios y está siendo juzgada, parcialmente, de acuerdo con el éxito que tenía al hacer avanzar las metas "nacionales" relacionadas con la reestructuración económica.

La totalidad de estas reformas en Australia han sido denominadas "Programa Nacional de Reformas de Capacitación". Esta ha sido parte

de una reestructuración significativa de la industria y de un programa de reformas microeconómicas, en un gran esfuerzo por parte del gobierno federal para mejorar la competitividad internacional de Australia.

Los elementos de este Programa son los siguientes:

- Toda la educación y capacitación en los sistemas están basadas en las normas de competencia desarrolladas por la industria y registradas por un Consejo Nacional.
- Los esfuerzos por aumentar el nivel de capacitación en la industria por medio de una imposición de capacitación y de diversos incentivos financieros, para los estudiantes/capacitandos.
- Creación de organismos de capacitación industrial, para representar a las empresas y guiar la capacitación para el trabajo.
- La introducción de un mercado de oferta de capacitación, a fin de desarrollar la competencia para la impartición del sistema de capacitación. Esto se ha logrado a través del proceso de ofertas competitivas para cursos y fondos.
- La introducción de un sistema nacional de calificaciones que permita crear un sistema uniforme de certificación en toda la nación, el reconocimiento de calificaciones a nivel nacional, el reconocimiento de competencias actuales de individuos que pudieran haberlas adquirido por medio del aprendizaje informal; y una articulación entre las calificaciones en todos los niveles educativos.
- La introducción de un sistema nacional de capacitación que dé entrada al mercado de trabajo. El propósito de ese sistema es el de incrementar la cantidad de gente joven en la capacitación a niveles básicos, por medio de la extensión del sistema de aprendices y de cursos educativos profesionales, a gente que había sido excluida de escuelas a nivel superior.
- La introducción de cursos de mercado laboral que consideren a los que se encuentran en desventaja socioeconómica o de otra índole, y a los desempleados.

La introducción de lo que se ha llamado “competencias clave” en todo el currículo educativo y de capacitación.

Desde 1992, el establecimiento de una organización a nivel nacional, la autoridad nacional australiana de capacitación, para coordinar políticas del gobierno federal y trabajar con los gobiernos estatales a fin de reformar el sistema de capacitación y educación profesional.

El Programa Nacional de Reformas de la Capacitación tiene el propósito de jugar un papel activo en la reestructuración económica para aumentar la competitividad internacional de Australia. Esto se podría lograr por medio de un aumento en la cantidad de formación y educación profesional, introduciendo calificaciones profesionales y aumentan-

do la calidad formativa a través de la sanción de normas con bases técnicas así como el establecimiento de organismos de capacitación industrial.

Se han realizado dos revisiones al proceso de reforma. La primera, denominada *Reforma Exitosa* (Allen 1994), planteó en lo general que las reformas estaban concentradas en una reforma interna del sistema público de capacitación y educación profesional que, determinadas desde arriba, eran centralizadas y estaban dirigidas por burócratas.

Específicamente, se verificó: que existían, a juicio de los capacitadores, regulaciones severas para acreditar los cursos; que el currículo nacional era demasiado rígido y prescriptivo; que las empresas no tenían claro lo establecido en las reformas y pensaron que eran demasiado burocráticas y que las normas nacionales basadas en las necesidades de la empresa dentro del marco preestablecido y a nivel federal eran excesivamente inflexibles.

El informe sugirió, entre otras cosas:

- desarrollar enlaces más estrechos entre proveedores de capacitación y clientes/empresa e individuos;
- mayor flexibilidad en el sistema de competencias;
- toda la capacitación realizada con fondos públicos debería provenir de una autoridad y debería existir una dependencia que normalizara el establecimiento y desarrollo del currículo, el desarrollo de la evaluación y la obtención de fondos del mercado de capacitación;
- un monto de los recursos públicos debería estar destinado a la capacitación de entrada al mercado de trabajo.

La segunda revisión, denominada *Revisión del Acuerdo ANTA* (Taylor, 1996), concluyó a principios de 1996 y apoyó muchas de las conclusiones de la primera. Se señaló allí que el negocio no estaba detrás del volumen de reformas y que mientras existía un conocimiento general de la reforma había poco conocimiento específico de los elementos constitutivos de la misma. La mayoría de los empleadores señaló que sí capacita a sus trabajadores pero no están interesados en obtener una calificación para ellos y estaban satisfechos de permanecer fuera del sistema. En otras palabras, las reformas habían fracasado en su intento de crear una cultura basada en la capacitación de las empresas.

Se acordó que los esfuerzos por formar un mercado de capacitación no han tenido éxito. Se argumentó que existía una clara necesidad de desarrollar un mecanismo para asegurar que se pudiera mover rápidamente el dinero hacia las áreas estratégicas de crecimiento de empleo y que esto se lograría de mejor manera a través de la competencia. A diferencia del informe anterior, los autores señalaron que los mercados son un medio para alcanzar un objetivo –mayor eficiencia– y que el sistema

público necesitaba mantenerse y expandirse, ya que el mercado no puede satisfacer todas las necesidades de la política pública. Asimismo, sostuvieron que las reformas han tenido un efecto adverso en la fuerza de la enseñanza pública, la cual resistía los cambios, y que existía incertidumbre sobre necesidades de los problemas asociados con el currículo y evaluación basados en competencias. El informe también indicó que mientras había habido un incremento en la gente joven que entraba en el sistema nacional (TAFE), se trataba de un incremento más pequeño comparado con aquellos que ingresaban a la educación general.

Al igual que el informe anterior, este también recomendó la separación de muchas regulaciones asociadas con la certificación de cursos. Actualmente se están implementando muchas de estas recomendaciones. Se ha establecido una organización nueva para coordinar las normas y el currículo. Se ha flexibilizado la rigidez del sistema de competencias, las normas de empresa son comunes entre las grandes compañías, que también se convertirán en compañías autocertificables. De manera general se están flexibilizando las normas relacionadas con la certificación de cursos. Bajo un nuevo gobierno conservador que favorezca políticas de mercado, habrá un mayor énfasis en las opciones del usuario, en la reforma del sector público y la competitividad. También se ha comunicado la intención de restablecer el sistema de aprendices y de crear oportunidades en las nuevas empresas de servicios no tradicionales en las que se ha presentado la capacitación formal.

A lo largo de los siete años que tiene la reforma se han aprendido varias lecciones:

- No es posible hacer todo al mismo tiempo. Se cansan aquellas personas que, como los educadores, se encuentran en el núcleo del proceso de la reforma. Es necesario contar con una estrategia para motivar a los educadores y capacitarlos.
- Es difícil convencer a aquellos que supuestamente se verán beneficiados por la reforma, por ejemplo, los empresarios. Podría existir la necesidad de concentrarse en un número limitado de cambios, en un momento dado, y acompañarlo con una campaña de diseminación/comercialización; aunado a esto, existe la necesidad de pensar en el planteamiento de las reformas. Por ejemplo, en Australia hubo una fuerte campaña para alertar a los educadores sobre los cambios que habría en la educación basada en competencias *antes* de que existieran normas industriales y antes de identificar las dificultades asociadas con la educación basada en resultados. En el momento en que se pedía al educador implementar los cambios, ya no había dinero para la capacitación.
- Es poco usual que los organismos que representan a las industrias estén en contacto con la vasta mayoría de pequeñas empresas que

parecen conocer poco sobre lo que está aconteciendo. De aquí que el apoyo de los grupos fuertes de empresarios no es suficiente para asegurar que el sector entienda y acepte las reformas que busca fomentar. Existe la necesidad de contar con normas para asegurar la calidad y responsabilidad, pero es necesario hacerlo de manera sencilla.

- Utilizar el sistema de capacitación para tratar de reducir el desempleo puede crear confusión con respecto al propósito de la capacitación, el cual es más amplio.
- Es peligroso aislar a las reformas de una educación de nivel medio de aquellas que existen en las escuelas de educación general y educación superior. Ya que no es posible reformar todo al mismo tiempo, surge la necesidad de asegurar que los otros sectores no se desarrollen de manera que contradigan los propósitos del proceso de reforma.

REFERENCIAS

- Allen Consulting Group. (1994). *Successful Reform*. Report to the Australian National Authority, Melbourne.
- Australian Council of Trade Unions. (1987). *Australian Reconstructed*. ACTU. *Mission to Western Europe*, Canberra: AGPS.
- Finn, B. (1991) *Young People's Participation in Post Compulsory Education and Training*. AGPS, Canberra. Australian Education Council.
- Karpin, D.S. (1995) *Enterprising Nation*. Report of the Industry Task Force on Leadership and Management Skills. Canberra: AGPS.
- Mayer, E. (1993) *The Key Competencies: Putting General Education to Work*. Canberra: AGPS.
- Walsh, M. (1995) Technology's part in growth. *Sydney Morning Herald* 31 Octubre, p. 25 (Maddison A. *Monitoring the World Economy 1820-1992*, OECD, 1994).

México: sistemas de normalización y certificación de competencia laboral. Objetivos, características, estrategia de operación y beneficios*

Agustín E. Ibarra Almada
Consejo de Normalización y
Certificación de Competencia Laboral

Los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral surgen del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, que las Secretarías de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social de México iniciaron de manera conjunta en setiembre de 1993, con el propósito de establecer las bases que permitieran reorganizar las distintas formas de capacitación de la fuerza laboral, elevar la calidad de los programas de formación y promover una mejor vinculación entre la oferta educativa y las necesidades de calificación de la población trabajadora y las empresas. Este proyecto lo integran cinco componentes:

- a. Sistema de Normalización de Competencia Laboral.
- b. Sistema de Evaluación y Certificación de Competencia Laboral.
- c. Transformación de la Oferta de Capacitación.
- d. Estímulos a la Demanda de Capacitación y Certificación.
- e. Estudios, Investigaciones y Evaluación.

a. El objetivo del *Sistema de Normalización* es definir y establecer normas de competencia laboral a nivel de área o subárea ocupacional o por rama de actividad económica, por medio de la constitución de Comités de Normalización en los que participen representantes de los empresarios y de los trabajadores, involucrados con las funciones ocupacionales a normar. Estos Comités contarán con el apoyo técnico, metodológico y financiero del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral. Se ha previsto que en 1996 se constituyan 12 Comités de Normalización.

* El original de esta ponencia fue presentada mediante diagramas y gráficas. La preparación de la versión que se publica en esta obra estuvo a cargo de Raymundo Soto Sánchez, Consultor del CONOCER.

b. El *Sistema de Evaluación y Certificación de Competencia Laboral* tiene como propósito evaluar y certificar los conocimientos, habilidades y destrezas de las personas, independientemente de la forma en que éstos hayan sido adquiridos y con base en una norma de competencia laboral de carácter nacional, mediante la promoción de Organismos Certificadores de tercera parte, es decir, sin relación laboral o de capacitación con el candidato a certificación. Esto significa que se podrá reconocer la experiencia laboral adquirida por el trabajador, otorgándole la documentación que lo acredite como poseedor de un determinado nivel de competencia en una área ocupacional y que le sea reconocida por el mercado de trabajo.

c. El componente de *Transformación de la Oferta de Capacitación* tiene como finalidad reorientar su oferta educativa hacia el enfoque de competencia laboral, lo que implica organizar los contenidos de la enseñanza en módulos flexibles, orientados por resultados y basados en normas de competencia laboral. En este sentido, las normas constituirán el lenguaje común que vinculará de manera efectiva los ámbitos educativo y laboral. Por supuesto, la transformación de la oferta implica también el desarrollo de nuevas formas de aprendizaje, de material didáctico y de programas de formación de profesores acordes con el modelo de competencia laboral.

d. El componente de *Estímulos a la Demanda* pretende crear y desarrollar en México el mercado de la capacitación y la certificación de competencia laboral, mediante la aplicación de estímulos económicos y técnicos que beneficien a la población trabajadora, desempleada y ocupada, y a empresas, particularmente micro, pequeñas y medianas; aunque también impulsar la normalización y certificación en empresas líderes, que, por cierto, han mostrado amplia aceptación del esquema de capacitación basado en competencia laboral.

e. Por último, el componente de *Información, Estudios y Evaluación* tiene como objetivo diseñar y operar sistemas de información para el seguimiento y evaluación del Proyecto en su conjunto, así como coordinar la realización de estudios que orienten o retroalimenten a los distintos componentes del Proyecto.

Para la ejecución del Proyecto, se crea el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), instalado por el Ejecutivo Federal el 2 de agosto de 1995. El Consejo se integra por cinco representantes del sector obrero, uno del sector agropecuario, seis del sector empresarial y seis secretarios de Estado. El CONOCER es un fideicomiso público, sin carácter paraestatal, es decir, que recibe recursos públicos, pero que es administrado fundamentalmente por los sectores productivos, y cuyo control tiende a ser totalmente ejercido por los mismos sectores.

¿Qué objetivos tiene el CONOCER?

El Consejo tiene como objetivos centrales:

- Organizar y coordinar los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.
- Promover y apoyar técnica y financieramente la creación de Comités de Normalización por rama de actividad o área ocupacional.
- Impulsar la definición, integración y aplicación de normas de competencia laboral.
- Promover y apoyar técnica y metodológicamente la creación y operación de Organismos Certificadores y de Centros de Evaluación.
- Coordinar el marco normativo aplicable a los Organismos Certificadores y Centros de Evaluación.
- Establecer y operar un sistema de información sobre lo que las personas saben hacer, que oriente la transformación de la oferta educativa y la toma de decisiones en el mercado laboral.
- Asegurar la calidad y equidad del Sistema de Normalización y Certificación de Competencia Laboral.

¿Cuál es la estrategia de instrumentación?

La instrumentación de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral se basa en tres ejes principales:

a. la constitución de Comités de Normalización, cuya tarea principal es la identificación, definición y elaboración de propuestas de normas de competencia laboral, a fin de que sean presentadas al Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral para su aprobación y adopción como normas de alcance nacional. Sin embargo, cabe señalar que las normas serán de carácter voluntario y en ningún momento se considerarán como una obligación ni para empresas ni para trabajadores. Al mes de junio de 1995 se habían constituido los Comités de las Industrias Azucarera y Alcohólica, Ferroviaria y Turística. En el resto del año, se crearán los de las Industrias Textil, de la Confección, Calzado, Juguete, Mueble, Construcción, Banca, Farmacéutica, Agua y Comercio;

b. la realización de experiencias piloto de la oferta educativa, en las que participan el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) y la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) de la Secretaría de Educación Pública, y

c. el desarrollo de experiencias piloto en la demanda de capacitación y certificación de competencia laboral, a través de los Programas Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) y de Calidad Integral y Modernización (CIMO), que opera la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Entre los sectores con los que se trabaja, destacan: Alimentos, Azúcar (Grupo Santos), Comunicaciones, Electrónica, (Empresa INTEC), Electromecánica (Velcom, Autopartes de Celaya), Comercio (K-Mart), Transporte (Federal Express), Plástico (Instituto Mexicano del Plástico) y Automotriz (General Motors de Silao).

Para apoyar los trabajos de los Comités de Normalización y orientar las experiencias piloto, el CONOCER ha elaborado con el concurso de los sectores empresarial y de los trabajadores, reglas generales y específicas, en las que se establecen las bases y criterios para la integración y operación de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral.

Adicionalmente, se realiza el estudio Análisis Ocupacional con objeto de identificar y examinar los comportamientos básicos y genéricos requeridos por la fuerza de trabajo mexicana. A partir de un diagnóstico, se determinará el nivel de calificación de la fuerza laboral, el cual se comparará con los comportamientos ocupacionales requeridos por el aparato productivo. Una vez establecida la brecha entre calificación y requerimientos, se definirán alternativas de educación y capacitación que respondan a las necesidades del aparato productivo.

¿Qué es una norma de competencia laboral?

El punto de partida del sistema es el concepto de Norma Técnica de Competencia Laboral, concebida como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas aplicados al desempeño de una función productiva a partir de los requerimientos de calidad y eficiencia esperados por el sector productivo.

La competencia laboral se clasifica en: a) **básica**, que se refiere a comportamientos elementales que deberán demostrar los trabajadores y que están asociados a conocimientos de índole formativo, como son la capacidad de lectura, expresión y comunicación oral y escrita; b) **genérica**, que describe comportamientos asociados con desempeños comunes a diversas ocupaciones y ramas de actividad productiva, como son la capacidad de trabajar en equipo, de planear, programar, negociar y entrenar, que son comunes a una gran variedad de ocupaciones; y c) **específica**, que identifica comportamientos asociados a conocimientos de índole técnico, vinculados a un cierto lenguaje tecnológico y a una función productiva determinada.

¿Qué es la certificación de competencia laboral?

Por lo que se refiere a la certificación, se define como el proceso mediante el cual un organismo de tercera parte reconoce y certifica que un individuo ha demostrado ser competente, o todavía no, para una función laboral determinada. La certificación de competencia laboral reúne las características de ser voluntaria, con validez universal y formato único, imparcial, de libre acceso y realizada por instituciones especializadas de tercera parte.

¿Quién evalúa?

Los Organismos Certificadores podrán realizar directamente la evaluación, siempre y cuando cuenten con la infraestructura física y pedagógica requerida para ello. En caso contrario, podrán acreditar Centros de Evaluación o Evaluadores Independientes para efectuar la tarea de evaluación. Esta acreditación se llevará a cabo conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral.

La evaluación y la certificación de competencia laboral constituirán un sistema de información que proporcionará certidumbre en el mercado de trabajo sobre lo que las personas saben hacer.

¿Cuáles son los beneficios de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia laboral?

Los principales beneficios de la normalización y certificación son:

- Contar con indicadores sobre el nivel de calificación de la fuerza de trabajo que permitan precisar las necesidades de las empresas y orientar sus programas de capacitación, así como agilizar y reducir costos de reclutamiento, selección y contratación de personal.
- Disponer de criterios comunes de desempeño laboral en el aparato productivo, que permitan reconocer y acreditar en cada individuo la competencia laboral alcanzada, independientemente de la forma en que fue adquirida.
- Contar con referencias sobre la calificación idónea a las necesidades del sector productivo, que orienten la oferta de formación y capacitación en el diseño de cursos basados en competencia laboral, conforme a las necesidades de la demanda.
- Incrementar la productividad y competitividad de las empresas, a través de la mejora de la calidad de sus recursos humanos, reducción de accidentes y riesgos de trabajo, y mejora de las condiciones laborales.

-
- Facilitar la transferencia de competencias laborales entre funciones productivas, estimulando el conocimiento del trabajador sobre los procesos productivos en su conjunto, el desarrollo de habilidades múltiples y de la responsabilidad laboral.
 - Formar recursos humanos conforme a los avances de la tecnología y a la transformación productiva.
 - Contar con un sistema de información sobre lo que las personas saben hacer, que proporcione transparencia al mercado laboral y oriente la política pública para el fomento de la capacitación.