

IV

Modelos institucionales y el papel de los actores sociales

El surgimiento de la competencia no sólo tiene su origen en los cambios técnicos y organizativos de las empresas, sino también en la falta de capacidad de adecuación del sistema educativo a estas necesidades cambiantes del aparato productivo y de la sociedad. Es pertinente señalar que en aquellos países industrializados donde la falta de articulación entre el sistema educativo y el aparato productivo fue más evidente (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá), el movimiento de la competencia empezó a tomar fuerza primero, aunque la respuesta no fue idéntica en cuanto al modelo introducido.

El caso del Reino Unido es elocuente en este aspecto. Un estudio oficial publicado en 1989 reveló que las dos terceras partes de la fuerza de trabajo no había recibido una capacitación vinculada con su ocupación en los tres años previos y el 42% nunca había tenido un curso de capacitación en toda su vida laboral. La preocupación de no poder competir con los estándares europeos había sido una constante en las últimas décadas: la deficiente capacitación de la mano de obra iba a colocar la economía británica en un «sandwich» entre las economías con alta calificación de mano de obra como la de Alemania Federal, y las de salarios bajos, como Portugal. Por un lado no alcanzaba las calificaciones para competir con Alemania y, por otra parte, tampoco podía bajar los salarios al nivel de los de Portugal (*Financial Times*, 21 Noviembre, 1989).

Mientras en los años ochenta el movimiento de las competencias laborales empezó a tomar fuerza en estos países con sistemas de educación-formación rezagados, se observa que recién en los años noventa, especialmente en los países europeos nórdicos, el concepto de compe-

tencia aparece en la mesa del debate, aunque todavía de manera muy tibia. Las hipótesis que se pueden formular a partir de este comportamiento diferenciado son varias y tienen mucha analogía con la teoría del aprendizaje tecnológico.

La primera es que los países con relativo atraso sientan con más fuerza la necesidad de crear nuevos parámetros de formación, debido a su posición rezagada, y están más estimulados a iniciar una innovación radical de su sistema formativo a causa de las obvias y graves deficiencias que presentan. Con estos cambios radicales de institucionalidad y de modelo, intentan un salto cualitativo hacia adelante. 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. En esta línea de pensamiento habría posibilidades interesantes para los países en desarrollo, que se caracterizan por deficiencias muy agudas en la articulación entre la educación y el trabajo: cuanto más rápidamente se sumen a esta corriente de competencias laborales se hallarán en mejores condiciones de impulsar y mejorar sus ventajas competitivas. Ello también implicaría la posibilidad de adoptar modelos enteros e intentar asimilarlos con la mayor rapidez.

La segunda hipótesis es menos optimista en cuanto a las posibilidades de que los países rezagados puedan intentar saltos cualitativos y cambiar radicalmente sus instituciones y modelos. Parte de la idea de que el aprendizaje institucional previo es condición necesaria para acelerar e incursionar en nuevos senderos. Aunque los países que venían experimentando una mayor vinculación de la formación con el trabajo no han reaccionado con fuerza para sumarse al movimiento de las competencias laborales, sus bases de aprendizajes son tan firmes que sin dificultad se mantendrán en posición delantera, porque sus antecedentes institucionales permiten una mayor efectividad de las nuevas políticas y sistemas de formación. En este caso, las perspectivas de los países en desarrollo frente a aquéllos no cambiará sustancialmente, aun cuando se sumen rápidamente al movimiento de las competencias, ya que arrastran su deficiente capacidad institucional del pasado. La posibilidad de transferir los modelos sería muy limitada ya que el arraigo institucional y de aprendizaje no los deja asimilar.

La tercera hipótesis es que el entorno no permite que se sumen mayores alternativas al movimiento de la competencia laboral. Sin embargo, para que éste produzca o dé lugar a una mejor posición comparativa en el mercado global, tendrán que cumplirse dos principios: a) aprender *a hacer bien* la transición institucional hacia las competencias laborales, respetando y aplicando *bien* los principios básicos; b) introducir e

impulsar el componente *típico de la arquitectura de formación y educación* que diferencia y caracteriza al país. Es decir, aprovechar para disponer de aquellos recursos institucionales y culturales que constituyen su fuerza comparativa. En este caso, los diferentes modelos que se practican son una referencia, obligada pero no suficiente, para hacer la transición hacia un modelo de competencia exitoso. Desde esta última perspectiva queremos enfocar la discusión acerca de la pregunta sobre qué modelos teóricos e institucionales se deben seguir en materia de competencias laborales. Si bien los modelos teóricos difícilmente son separables de la parte institucional, por motivos de exposición así hemos procedido.

Entre los modelos institucionales que se están aplicando cabe identificar por lo menos tres tipos con algunas características diferenciadas: i) el modelo impulsado por la política gubernamental; ii) aquel donde la institucionalidad es básicamente la fuerza del mercado; y iii) el modelo donde son protagónicas las organizaciones de actores sociales de la producción.

Esta tipología parte de una base estilizada, cuando en la práctica hay muchos aspectos de traslapo, de modelos superpuestos.

1. MODELO IMPULSADO POR EL GOBIERNO

Entre los países donde el gobierno ha impulsado el sistema de competencias laborales están el Reino Unido, Australia y México. En ellos se parte de un Consejo Nacional que debe dar coherencia al sistema y coordinar todos los esfuerzos en la materia. Si bien en el Consejo están representados los empleadores y trabajadores, el impulso se debe a las instancias del gobierno.

En el caso del Reino Unido, su origen está en los intentos, entre los años setenta y ochenta, de modificar el sistema de formación y capacitación. Según algunos analistas, las diferentes iniciativas que finalmente condujeron al sistema NVQ, fueron todas impulsadas por el gobierno. Si bien los empresarios estuvieron participando en estas iniciativas de reforma, estos parecen más bien inclinados a apoyar el principio de estándar que apareció en las propuestas, en vez del concepto de competencias. Esto se debe, según estos analistas, a que el principio de estándar hacía posible remover las negociaciones con los sindicatos sobre las condiciones del aprendizaje, como correspondía a los signos de aquel tiempo, donde se tenía el propósito de erosionar el poder de los sindicatos (Hamlin, Stewart, 1992). «*En el Reino Unido se produjo, en la década de los ochenta la abolición progresiva de los consejos tripartitos de formación sectorial, que estaban facultados por ley para eximir un impuesto para la formación.*

En su lugar, se crearon órganos locales para la administración del mercado de trabajo y de los programas empresariales en los que existe una gran desigualdad entre la representación de los empresarios y de los sindicatos en favor de los primeros» (Rainbird, 1994).

No obstante la debilidad de la representación formal de los sindicatos en el sistema NVQ, muchos sindicatos del Reino Unido han exigido el reconocimiento de derechos individuales a la formación y la creación de comités de formación en el lugar de trabajo, aunque las aspiraciones de participación son mucho más amplias que la colaboración en la práctica (Ibidem).

Por otro lado, los mismos analistas no encontraron una participación activa de los empresarios en los órganos de NVQ, especialmente en los consejos sectoriales (*Lead bodies*). Según sus apreciaciones, el movimiento de competencias en el Reino Unido no ha sido producto de una demanda expresa de los empresarios ni tampoco de su creciente participación activa en los órganos. Y, quienes están participando, lo hacen más por interés personal que por obtener el respaldo total de los empresarios que representan (Hamlin, Stewart, 1992-1). Incluso relacionan la aceptación de los estándares por las empresas con los incentivos y subsidios para la capacitación que están anclados con éstos; si no existieran esos apoyos del gobierno, la aceptación sería mucho menor (Ibidem).

Si bien estos puntos de vista críticos tendrían que ser analizados con mayor detenimiento y profundidad, sugieren la hipótesis de que la ventaja de un modelo nacional coherente de este estilo tiene la inconveniencia de que los actores sociales, empleadores y sindicatos, participan de manera limitada y que la mayoría de las iniciativas son impulsadas por el gobierno, de manera directa o indirecta. El movimiento de las competencias tendría la cohesión conceptual pero no necesariamente la cohesión social.

En el caso de México es aún demasiado prematuro para aventurar un juicio acerca del modelo. Se inició con la instalación a nivel nacional de un Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral de carácter tripartito, en 1995, y empezó a operar en forma a partir de 1996. La iniciativa es del gobierno y se propone hacer participar a los actores, entre otros mecanismos, aplicando estímulos a la demanda, con el propósito de apoyar la conformación y desarrollo de una capacitación basada en normas de competencia y su certificación, y condicionando de esa manera el apoyo que se va a ofrecer.

Los ejes centrales en que se inscribirán las actividades de este Consejo, así como las demás instancias gubernamentales involucradas, son fundamentalmente dos (Ibarra, 1996): i) la definición e integración de normas de competitividad; ii) el establecimiento de un sistema de certi-

ficación de capacidades laborales que goce de credibilidad social y amplia aceptación en el mercado de trabajo.

El sistema de competencias laborales que se propone desarrollar, consiste en cinco componentes principales (Ibidem):

- Definir normas técnicas de competencia laboral por rama de actividad o grupo ocupacional, por parte de los actores sociales y con apoyo del Gobierno.
- Establecer mecanismos de evaluación, verificación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, independientemente de la forma en que los hayan adquirido, siempre y cuando cumplan con las normas técnicas de competencia.
- Transformar la oferta de capacitación en un sistema modular, basado en normas de competencia y flexible para permitir a los individuos transitar entre los módulos, de acuerdo con sus necesidades.
- Crear estímulos a la demanda, para promover el nuevo sistema entre la población y las empresas, y buscando la equidad en la distribución de oportunidades de capacitación y certificación, atendiendo también a las necesidades de la población marginada.
- Realizar investigaciones en apoyo al sistema en su conjunto.

2. MODELO REGULADO POR EL MERCADO

Este modelo prevalece en los Estados Unidos, donde la Asociación Americana de Administración (AMA) junto con la consultora McBer desarrollaron la filosofía de la competencia y la forma en que actualmente es aplicada (Hamlin, Stewart, 1992-1).

Los sectores económicos de ese país han impulsado el sistema de competencias hacia una acción autodirigida y a cargo de la iniciativa privada. La argumentación por esa vía institucional de la competencia es que las acciones autodirigidas permiten controlar y limitar mejor los costos y evitar las regulaciones engorrosas del gobierno. Además el manejo privado obliga, a los proveedores de los servicios que involucran las competencias, a estar más cerca de los cambios que ocurren en el mercado de trabajo (Wills, 1995).

La autorregulación de la certificación es una estrategia «típicamente norteamericana» en el mundo de las competencias laborales. En cualquier programa de certificación autorregulada, su promoción es una tarea de los gerentes y de los sindicatos. Los individuos tienen que ser

estimulados para formar parte del sistema y los empresarios han de ser alentados para usar la certificación en sus prácticas y políticas de contratación y ascenso de personal. Y una de las características más sobresalientes de este modelo ha sido la participación de voluntarios para contribuir con tiempo y energía en los esfuerzos. Sin embargo, los voluntarios no pueden hacerse cargo de todo y la mayoría de los programas están en condiciones de convertirse en una actividad auto-sustentable, cobrando tarifas por los distintos componentes del programa de certificación (Ibidem).

La participación de los sindicatos se da en los casos donde el tema de la capacitación se incluye en la negociación colectiva, cuando se establecen programas de formación administrados conjuntamente entre empresa y sindicato. Es decir, cuando los trabajadores están organizados, lo que es más probable en la industria que en otros sectores de la economía norteamericana.

Entre los problemas que han surgido con el modelo, figuran (Ibidem):

a. No hay exigencias de que un programa aprobado incluya mecanismos que aseguren la calidad como pruebas de desempeño, lo que ha dificultado la «portabilidad», la equivalencia y traslado de la certificación de un estado a otro.

b. Con frecuencia las asociaciones que representan una ocupación en particular –sobre todo de las profesionales: médicos, abogados, etc.– buscan en forma agresiva la tutela del gobierno para exigir una certificación o licencia como medio de controlar la entrada de personas al oficio, ocupación o profesión.

c. No hay un marco conceptual ni un lenguaje común entre los diferentes programas de certificación y la comunidad educativa en sentido amplio; mucho menos con el público en general.

d. Pocos programas de certificación son dirigidos al segmento de la fuerza de trabajo que ingresa al mercado de trabajo.

e. La competencia entre asociaciones de profesionales para certificar y acreditar se ha convertido en un problema: por ejemplo, en el campo de la enfermería, hay 21 organizaciones que certifican enfermeros; esa proliferación ha conducido a la duplicación de esfuerzos.

f. La falta de voluntad de los órganos de acreditación a efectos de reconocer determinados cursos en campos relacionados o bien la experiencia adquirida por la práctica en la ocupación.

En respuesta a la necesidad de ir coordinando y estandarizando los procedimientos en torno a la certificación laboral, se instaló en 1989 la Comisión Nacional de Agencias Certificadoras (NCCA) que al igual que el Instituto Nacional Americano de Estándares (ANSI), tienen guías definidas para desarrollar estándares y programas de evaluación. Estas

LOS SIGUIENTES PASOS SE HAN PLANTEADO PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA VOLUNTARIO DE ESTÁNDARES OCUPACIONALES:

- a. Establecer un marco para generar estándares y sistemas de evaluación válidos y confiables.
- b. Establecer niveles comunes de calificación, basados en un sistema progresivo de complejidad en cuanto a conocimientos y habilidades.
- c. Establecer procedimientos de comparación (*benchmarking*) con estándares de otros países, y para actualizar y mejorar continuamente los mismos.
- d. Establecer criterios y procedimientos para organismos que desarrollan estándares.
- e. Establecer criterios y procedimientos para organismos que diseñan y otorgan certificados para asegurar la calidad de los sistemas de evaluación.
- f. Establecer procedimientos que aseguran la privacidad de las historias curriculares personales así como el acceso sin barreras artificiales a los estándares.
- g. Establecer procedimientos para diseminar los estándares a empresarios y sindicatos, proveedores de capacitación y educación, sistemas de evaluación e individuos.
- h. Desarrollar una estrategia para compartir entre gobierno y actores sociales los recursos requeridos para mantener e impulsar el sistema de competencias nacionales.

Fuente: Elaboración basada en Wills (1995).

guías pueden ser utilizadas, entre otros fines, para evitar elementos discriminatorios en torno al género, grupos étnicos y discapacitados (Ibidem).

En cuanto al futuro papel del gobierno en materia de competencia laboral, se plantea que, por una parte, las empresas y sindicatos deben mantener el liderazgo en el desarrollo de los estándares, fundamental para que la comunidad empresarial reconozca el valor de esas iniciativas para su éxito económico y que los acepten como suyos. Por otra parte, el gobierno desempeña el papel crítico de facilitar las iniciativas y desarrollar una estructura de organización que permita alcanzar el consenso entre las diferentes partes involucradas en el sistema de competencias laborales.

3. MODELO IMPULSADO POR ORGANIZACIONES DE ACTORES SOCIALES: EMPRESARIOS Y SINDICATOS

La principal diferencia con el modelo basado en las fuerzas del mercado, es el papel protagónico de las organizaciones de empleadores y trabajadores, que en este modelo son el sostén del sistema de forma-

ción y de políticas de mercado de trabajo. En diferentes expresiones, este modelo se observa en algunos países europeos (Alemania, Francia, Italia, los países escandinavos) y en Canadá, mientras que en Japón el papel principal en la formación lo protagoniza el sector empresarial.

En Alemania los interlocutores sociales inciden fundamentalmente en la regulación de la formación profesional inicial, en la planificación a escala empresarial y en la política de mercado de trabajo. Por el contrario, la formación continua está mucho menos regulada y desarrollada, y permanece en general reservada a la empresa, a diferencia de Francia donde en este aspecto se combinan los convenios colectivos, los sistemas de paridad y la participación de los interlocutores. En el caso japonés, la formación continua está muy ligada al trabajo de por vida en las empresas (Rainbird, 1994; Carney, Fluitman, 1995).

El modelo canadiense tiene un componente basado en los consejos sectoriales nacionales y/o territoriales, que combinan explícitamente la formación dirigida al mercado de trabajo interno con el externo. Esta doble modalidad lo distingue de los demás modelos. Algunos de los principios básicos se expondrán brevemente a continuación.

La figura de los consejos sectoriales nacionales (CSN) bipartitos en Canadá, conformados por representantes de empresarios y trabajadores/sindicatos se ha convertido en uno de los pilares de la política de desarrollo de recursos humanos del gobierno, con más de veinte consejos instalados a mediados de 1995. Surgió en los años ochenta como una forma innovadora, tanto para los gerentes como para los sindicatos, al trascender su papel tradicional de posiciones en el proceso de negociación colectiva. Desde 1992 el gobierno está promoviendo los CSN como una manera de desarrollar una cultura de capacitación en la industria canadiense, en un contexto donde las empresas están *subinvirtiéndose*, en forma continua, en el desarrollo del recurso humano (Finlayson, 1996; Wolfe, 1996).

El surgimiento de los CSN reflejó la creciente conciencia de los actores para abordar conjuntamente varios elementos clave en materia de capacitación y ajuste de personal: i) la necesidad de los sindicalizados para involucrar más activamente sus sindicatos en temas de capacitación y ajuste; ii) la necesidad de tratar esos temas fuera del marco limitado del modelo de negociación colectiva de dos intervalos; iii) y el hecho que es más fácil evitar el problema del viajero gratuito (*free rider*); es decir, la empresa que aprovecha que otras capaciten, cuando la negociación pasa del nivel de planta al de rama de actividad. Esto condujo a la percepción de que el nivel sectorial era el más idóneo para tratar temas relacionados con la capacitación, comparado con la aproximación limitada del nivel de empresa (Wolfe, 1996).

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

Es importante hacer notar que hay diferentes enfoques de sindicalistas y gerentes sobre la capacitación. Los primeros introdujeron el concepto de una capacitación basada en el trabajador, que tiene por objetivo maximizar el control de los trabajadores sobre sus tareas, profundizando y no fragmentando su comprensión del proceso de trabajo, poniendo las decisiones sobre el aprendizaje de por vida en sus propias manos. Un punto importante que los sindicatos introdujeron fue el compromiso de que la capacitación en la empresa solamente recibiera un apoyo financiero por parte del CSN, si era «portátil». Otro elemento crítico es desarrollar en el trabajador la capacidad de tomar las iniciativas pertinentes acerca de sus propios recursos educativos y de formación (Ibidem).

Los CSN permiten a las empresas tener el acceso a los fondos gubernamentales de apoyo a la capacitación y, al mismo tiempo, crear el ambiente para definir conjuntamente con el sindicato el programa de capacitación. El CSN es responsable de definir los lineamientos de la capacitación y asegurar que éstos son seguidos en los establecimientos que han solicitado un apoyo financiero. Pese a que la mitad del fondo del CSN es aportado por el gobierno federal o local, solamente empresarios y sindicalistas son los responsables de su manejo. Si bien las relaciones con el gobierno e instituciones educativas son esenciales para su funcionamiento, no tienen derecho a votar en las decisiones del CSN (Ibidem).

En el caso del CSN de las industrias de comunicación, energía y papel, los fondos de apoyo son divididos entre cuatro tipos de capacitación (Ibidem):

- a. Capacitación para mejorar/aumentar la calificación directamente relacionada con el trabajo: conocimientos técnicos; habilidades básicas; habilidades interpersonales.
- b. Educación general: iniciativa del trabajador con contenidos relacionados con el desarrollo de la carrera.
- c. Capacitación grupal: habilidades y conocimientos relacionados con la planta y el proceso en general.
- d. Medidas de contingencia ante el cierre de plantas y/o fuentes de empleo: asesoría, tutela y costos de capacitación para trabajadores despedidos.

En el caso de necesidad de capacitar ante contingencias, se instala un equipo que tiene por objetivo desarrollar una infraestructura local, una red de programas diseñados para asistir al trabajador despedido a encontrar un nuevo empleo. En el caso de la industria del acero, en Canadá entre 1984 y 1994, más de 11.000 trabajadores cesantes fueron atendidos con buenos resultados, aunque los empresarios se quejaban de que el costo por trabajador recolocado era alto (Finlayson, 1996).

Lo interesante de este modelo radica en que, explícitamente, incluye a los trabajadores que corren el riesgo de ser despedidos o que ya lo fueron. Es decir actúa, como institución, sobre la mejora del mercado de trabajo interno y externo simultáneamente.

Si bien el desarrollo de estándares nacionales ha sido el objetivo de la política sectorial del gobierno, esto no ha encontrado mucho eco en la comunidad empresarial, al menos en lo que se refiere a la parte del sistema de competencias que atañe a la acreditación y certificación. Hay temor entre los empresarios de que el sistema de certificación conlleve rigideces, considerando las necesidades de adaptación rápida al entorno cambiante de tecnología, organización y mercados. También en algunos casos no ha sido atractivo para aquellas empresas que han basado su estrategia competitiva en lograr una capacitación superior a la de los competidores. A pesar de esas objeciones por parte del sector empresarial, las competencias empiezan a ser consideradas en varios CSN como indispensables para desarrollar su estrategia de capacitación (Ibidem).