



---

## REACONDICIONAMIENTO DE LA MANO DE OBRA PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA INDUSTRIA: MÉXICO MODERNIZA LA CAPACITACIÓN VOCACIONAL BASADA EN HABILIDADES PERSONALES, 2008-2012

### SINOPSIS

En 1995, el gobierno mexicano instituyó un sistema de capacitación y de educación vocacional enfocado en el desarrollo de habilidades personales para adquirir ventajas competitivas en los mercados mundiales; para ello, ayudó a los trabajadores a dar a conocer sus habilidades a los empleadores y modernizó la capacitación laboral en todo el país. A pesar de esto, los primeros intentos de implementación del sistema no fueron bien recibidos por empresas, sindicatos e instituciones educativas. En 2007, un nuevo equipo de dirección se hizo cargo del fideicomiso público que administraba el sistema y reformó el modelo para que se adaptara mejor a las necesidades de los trabajadores y de los empleadores. El nuevo modelo se alejaba de las recomendaciones internacionales en diversos aspectos clave, pero atrajo una base amplia de usuarios pertenecientes a más de cien industrias. Para 2013, este enfoque de estandarización de habilidades (único de México) comenzó a dar resultados y atrajo el interés de otras economías emergentes.

*En noviembre de 2013, Gabriel Kuris redactó este estudio de caso con base en entrevistas realizadas en la ciudad de México; Monterrey, México; y Washington, D. C. Este estudio de caso del programa Innovaciones para Sociedades Exitosas (Innovations for Successful Societies, ISS) fue posible gracias al apoyo y a la colaboración del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. El caso se publicó en junio de 2014.*

### INTRODUCCIÓN

A inicios del siglo XXI México se posicionó como una de las grandes economías globales. La diversidad de su economía, basada en los servicios y la industria manufacturera, se ubicaba, según algunos indicadores, en el puesto número 11 a nivel mundial.<sup>1</sup> Contaba con la mayor población hispanohablante del mundo y se beneficiaba de acuerdos de libre comercio con sus vecinos del norte (Estados Unidos y Canadá), la Unión Europea, Japón y otros países. A pesar de esas ventajas en el mercado, México estaba atrasado

con respecto a sus pares económicos en un aspecto fundamental: tenía un mercado laboral poco capacitado.

Si bien la participación educativa aumentaba en forma constante,<sup>2</sup> a principios del siglo XXI, México se ubicaba en una posición inferior en cuanto a índices internacionales de productividad laboral y competitividad económica.<sup>3</sup> Los estudios indicaban que el subdesarrollo de su capital humano perjudicaba a México en comparación con las economías con las que competía en Asia y en Latinoamérica.<sup>4</sup> Los especialistas criticaban la

capacitación profesional del país: la describían como caótica, desordenada y desconectada de las necesidades del mercado laboral.<sup>5</sup> Para atraer industrias avanzadas que le permitieran impulsar su economía al próximo nivel, México necesitaba crear mano de obra de clase mundial y ayudar a los empleadores a compatibilizar mejor las habilidades de los trabajadores con los puestos de trabajo.

Durante los primeros años de la década de los noventa, los líderes mexicanos decidieron crear un sistema nacional para estandarizar la capacitación y la certificación de las habilidades de los trabajadores a partir de programas de expansión de Capacitación y Educación Vocacional (*Vocational Education and Training*, VET), que el Banco Mundial había ayudado a implementar durante la década anterior. Entre 1992 y 1994, la Secretaría del Trabajo envió equipos a estudiar los sistemas VET en Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemania, Corea del Sur y Japón. Como modelo del nuevo sistema, México eligió el marco de Calificaciones Profesionales Nacionales de Inglaterra y Gales, que había implementado por primera vez el sistema VET en la década de los años ochenta. El sistema se centraba en la certificación de habilidades personales, es decir los conocimientos para llevar a cabo funciones laborales específicas, que se enseñaban y evaluaban según una metodología compartida.

El sistema VET del Reino Unido se enfocaba en las *habilidades*, o destrezas demostrables. Era necesario poder observar, medir y valorar las capacidades en contextos laborales diferentes. Estas características les permitían ser universales y transferibles entre los lugares de trabajo y las instituciones educativas, que, a su vez, fomentaba el aprendizaje continuo. Tanto el aprendizaje formal como el informal eran valiosos porque las habilidades se evaluaban en función del resultado (cumplimiento de tareas) y no del dominio de la información. Por ejemplo, un operador de maquinaria podía obtener certificación para operar

un tipo determinado de máquina sólo si demostraba esta capacidad al ser observado durante un examen de prueba. Finalmente, el modelo creó una estructura o un sistema nacional de habilidades clasificadas por campo y por nivel. El esquema de clasificación ayudó a los empleadores a medir las destrezas de los postulantes y ayudó a los trabajadores a adquirir competencias específicamente relacionadas con sus objetivos profesionales deseados.<sup>6</sup>

En el sistema de Inglaterra, la Agencia de Desarrollo de Habilidades del Sector nacional reunió a los consejos de cada sector económico. Cada consejo, compuesto por el gobierno, la industria y los representantes de los trabajadores, desarrolló estándares de capacitación, evaluación y certificación independiente en el sector correspondiente. La agencia nacional financió, respaldó y supervisó el trabajo de los consejos y promulgó los estándares nacionales definitivos.<sup>7</sup> Finalmente, el sistema clasificó miles de habilidades en 11 campos funcionales y 5 niveles de progresión. Mediante la certificación de las habilidades de los trabajadores en las competencias comunes de trabajo, el sistema permitió a los empleadores identificar a los postulantes que cumplían con sus necesidades de mano de obra. Los especialistas describieron al sistema inglés como versátil y coherente, y luego sirvió como modelo para los sistemas VET nacionales en toda la Unión Europea.<sup>8</sup>

Los líderes mexicanos querían crear un sistema similar al VET por tres motivos principales. En primer lugar, permitiría a los trabajadores certificados comunicar de forma creíble sus habilidades a posibles empleadores y, de esa manera, reducir las asimetrías de información en el mercado laboral. En segunda instancia, podría alinear la capacitación laboral en los lugares de trabajo y las escuelas con estándares internacionales de manera que la formación fuera de mayor utilidad para los trabajadores y que, a su vez, estos fuesen más beneficiosos para los

empleadores. Por último, permitiría a los trabajadores obtener puntaje para adquirir títulos académicos oficiales por las habilidades adquiridas en el trabajo, lo cual mejoraría las expectativas laborales de los 32 millones de mexicanos que carecían de educación secundaria formal.

A fin de desarrollar e implementar el nuevo sistema, las secretarías de educación pública y del trabajo de México crearon en forma conjunta el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, llamado *Conocer*. En 1994, las secretarías fundaron *Conocer* como un fideicomiso público, un paso que, en virtud de la ley mexicana, no requería una acción legislativa.<sup>9</sup> *Conocer* tuvo alto nivel de apoyo político desde el inicio, además del respaldo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ernesto Zedillo, presidente de México entre 1994 y 2000, desempeñó un papel fundamental en la creación de *Conocer* cuando fue secretario de educación (en la administración presidencial anterior).

Sin embargo, *Conocer* perdió respaldo político durante la presidencia del sucesor de Zedillo, Vicente Fox, cuyo gobierno cuestionó la personalidad jurídica de esa institución y el uso de consultores privados costosos. La administración de Fox reemplazó al director fundador de *Conocer* por una serie de directores con menos experiencia y, con frecuencia, el cargo quedó vacante. Los líderes de la industria y de los sindicatos acusaron a *Conocer* de corrupción y administración fraudulenta. A pesar de que el consejo aprobó 601 estándares de habilidades, muy pocos fueron utilizados. De los 45 millones de trabajadores y postulantes en México, sólo un cuarto de millón fue certificado por los estándares de *Conocer*.<sup>10</sup> La Secretaría del Trabajo y el Banco Mundial consideraron que el programa era un fracaso y retiraron su apoyo. Para 2004, *Conocer* había dejado de funcionar completamente.

En diciembre de 2006, el gobierno recién electo del presidente Felipe Calderón buscaba

impulsar el crecimiento económico mediante el aumento de la productividad de la mano de obra. Para lograr este objetivo, el nuevo gobierno intentó revivir los estándares de competencias nacionales a través de *Conocer*. La secretaria de educación pública, Josefina Vázquez Mota, se comunicó con su amigo Sergio García-Bullé, un ex socio administrativo de las consultoras mundiales Booz Allen Hamilton y A.T. Kearney, para que impulsara *Conocer*.

Egresado de la Escuela de Negocios Wharton de la Universidad de Pensilvania, García-Bullé se dedicó durante más de dos décadas a resolver problemas administrativos en todo el mundo. “*Conocer* no estaba en su mejor momento”, recuerda García-Bullé. “[No obstante,] Josefina me explicó que era el momento de usar mi experiencia y mi talento, cualquiera que sea, para hacer algo por mi país desde el lado del gobierno”.

Alfredo Garza, que fue contratado por García-Bullé como director de comunicaciones, explica que García-Bullé reformó *Conocer* de manera que “el usuario estuviera en el centro de las operaciones”. Garza explica, “Gracias a todo lo que aprendió en su carrera como consultor, García-Bullé creó una estructura nueva para *Conocer* en la que empresarios, trabajadores, educadores y empleados públicos pudieran participar. Cambió la orientación de *Conocer* de forma que contribuyera más a aumentar la competitividad de México mediante el fortalecimiento de las competencias de su capital humano”.

## EL RETO

La primera medida de García-Bullé fue evaluar los problemas de *Conocer*, en virtud de un acuerdo de préstamo celebrado en 2005 entre el gobierno de México y el Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>11</sup> García-Bullé dedicó seis meses a evaluar el modelo y las operaciones de *Conocer*, y a entrevistar a las personas a quienes él

consideraba usuarios intencionales del sistema: “asociaciones empresariales, empresas privadas de México (grandes, medianas y pequeñas empresas), sindicatos, trabajadores, instituciones académicas y alumnos”. Su conclusión fue que Conocer había logrado crear un sistema VET al estilo inglés, pero que no había podido atraer usuarios al sistema. Muchos empleadores y trabajadores no confiaban en Conocer como institución y consideraban que su trabajo carecía de valor. García-Bullé identificó la necesidad de reformar el modelo de Conocer para satisfacer mejor las necesidades del mercado laboral y para restablecer la credibilidad de la institución luego de una década de liderazgo inestable y supervisión deficiente.

“Desde un principio, mi idea fue que, cualquiera que fuese la actividad en una organización pública o privada, la actividad debe generar algo de valor para sus clientes”, dice García-Bullé. “[De lo contrario,] la organización no tiene razón de ser; no tiene un fin”.

Bajo el modelo original de Conocer, el fideicomiso público creó 65 comités de normalización compuestos de especialistas académicos y del gobierno, así como de representantes de la industria y de los trabajadores de áreas económicas específicas, como turismo o minería. Los comités desarrollaron estándares de competencias para sus sectores, que fueron revisados por el consejo de Conocer. Una vez que se aprobaron y publicaron en el diario oficial de la nación, los estándares comenzaron a tener vigencia a nivel nacional.

Para adquirir destrezas en virtud de los estándares, el postulante no necesitaba capacitación formal, sino que debía someterse a una evaluación en un centro y después obtener una certificación por parte de un organismo oficial. Conocer acreditaba como centros de capacitación o evaluación a empresas o instituciones educativas. Sin embargo, sólo los organismos de certificación independientes (organismos certificadores) con acreditación de Conocer podían certificar a los

postulantes que reunían los requisitos. México, al igual que Inglaterra, separó la evaluación de la certificación para tener mejor control del sistema. “A fin de tener credibilidad, necesitábamos la certificación de un tercero”, comenta Agustín Ibarra, primer director de Conocer. “Por ello, para nosotros fue necesario contar con un proceso de evaluación riguroso y un proceso de certificación independiente”.

Por lo general, los organismos de certificación independientes eran empresas privadas que se especializaban en el otorgamiento de certificaciones. La mayor parte de ellos se ubicaban en la ciudad de México y no podían ofrecer cobertura efectiva en todo el país. Muchos usuarios se quejaron de la baja calidad de los organismos de certificación y de que eran poco transparentes en sus operaciones. Magali Soria, designada como directora de operaciones por García-Bullé en 2008, comenta, “Las entidades de certificación no respondían a las expectativas del mercado. Los estándares de certificación no eran lo suficientemente estrictos”.

Las asociaciones empresariales, las grandes sociedades, los sindicatos y las universidades se molestaron por el uso exclusivo de organismos de certificación independientes y prefirieron realizar ellos mismos la certificación, como lo habían hecho anteriormente. “Los empleadores me informaron que no podían entender lo que hacía el gobierno”, dice García-Bullé. “Tenían centros de capacitación propios. Si no podían certificar las competencias de sus propios trabajadores, de los empleados recién contratados cuyas habilidades estaban en desarrollo, no veían el sentido de trabajar con Conocer”.

Los usuarios también se quejaron de que los organismos externos de certificación cobraban demasiado por sus servicios. Eduardo Miranda, secretario de capacitación de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, que representa a 4.5 millones de trabajadores, explicó que su sindicato había tenido una “mala

experiencia” con el modelo anterior, lo que reducía su “confianza e interés” en Conocer. Miranda se reunió con el comité de normalización de Conocer para el sector de turismo, uno de los primeros en desarrollar estándares de competencias. Finalmente, determinó que los costos de la certificación, que oscilaban entre 2,500 y 7,500 pesos (entre US\$250 y \$750 en ese momento) por trabajador, eran prohibitivos. “Esperábamos que nuestros colegas obtuvieran su certificación, pero a un costo más bajo”, comenta.

Otro problema que tuvieron los usuarios con Conocer fue que sus estándares de competencias y habilidades no reflejaban las necesidades del mercado. “Había aproximadamente 600 estándares de habilidades, pero se elaboraban en función de lo que les gustaría a los miembros del gobierno y no en función de lo que necesitábamos como empleadores”, dice Carlos Noriega, vicepresidente de la Confederación Nacional de las Cámaras Industriales de México, una de las principales asociaciones de empresas. “El certificado no tenía valor alguno realmente”.

García-Bullé estaba de acuerdo con que los estándares de habilidades creados por los comités de Conocer carecían de valor para los usuarios. “Conocer estaba demasiado involucrado en la definición de los estándares y su contenido en lugar de delegar esa tarea a los empleadores y a los trabajadores”, explica. “En consecuencia, en muchos casos, los estándares de destrezas no se actualizaban [en forma periódica] y se volvían obsoletos. No eran compatibles con las necesidades de los empleadores. No existía un análisis detallado de cuáles eran los estándares que generaban valor. Algunas veces, no estaban desarrollados en la mejor secuencia. Y, sobre todo, no formaban parte de las agendas de capital humano de los sectores. Por lo tanto, en muchos casos, no se utilizaron para la certificación”.

García-Bullé comentó que los estándares de habilidades tenían poca importancia porque habían sido creados por comités de normalización

dirigidos por funcionarios públicos y especialistas académicos. A pesar de que los comités contaban con representantes de la industria, en general, esos miembros eran gerentes de recursos humanos de nivel medio en lugar de líderes empresariales. Según Consuelo Ricart, especialista en VET del Banco Interamericano de Desarrollo con sede en México, el resultado final fue que las operaciones de Conocer estaban demasiado centralizadas y estructuradas de forma jerárquica, en lugar de responder a las necesidades de la industria. En ese sentido, comenta, Conocer “había perdido credibilidad con el sector privado”.

Durante el período de operaciones previo a 2008, que tuvo interrupciones continuas, la falta de credibilidad de Conocer creció hasta convertirse en un abismo, momento en que “Conocer dejó de ser confiable”, según Soria. Los usuarios no estaban conformes con los bajos estándares del servicio de Conocer, la falta de transparencia y la incapacidad de emitir certificados. “Algunos usuarios incluso me contaron historias de corrupción sobre ocasiones en que les pidieron dinero”, dice García-Bullé. “Comentaban que la supervisión no era estricta y que no se respetaban los procesos”.

Para elaborar un sistema nacional de capacitación basado en habilidades capaces de mejorar la mano de obra de México y de nivelar la formación en instituciones educativas y lugares de trabajo, Conocer necesitaba reconstruir su credibilidad ante empleadores y trabajadores. A fin de lograr la confianza de sus usuarios, Conocer debía adaptar sus necesidades mediante la eliminación de organismos de certificación independiente, incorporando la opinión de la industria en el desarrollo de los estándares de competencias y disminuyendo la corrupción.

## PREPARACIÓN DE UNA RESPUESTA

En 2007, García-Bullé presentó su evaluación de Conocer ante la secretaria Vázquez Mota y describió su visión del nuevo Conocer.



Noriega resume la reacción de Vázquez Mota de la siguiente manera: “Me encanta. Si esto es lo que te apasiona, hazlo”. Y nombró a García-Bullé director de Conocer.

La primera medida de García-Bullé fue redefinir la misión de Conocer. Rechazó las sugerencias de que la misión de Conocer era certificar competencias laborales. “Decir que Conocer existe para certificar a los trabajadores es como decir que el banco central existe para imprimir billetes”, comenta. “La misión de Conocer es respaldar la competitividad económica de México mediante la colaboración con el desarrollo de capital humano, con la perspectiva de aprendizaje continuo”. García-Bullé afirmó que la transformación en la perspectiva ayudó a convencer a los usuarios potenciales del valor de Conocer. “Una vez que cambiamos esta declaración de estrategia, comenzamos a captar la atención de muchas personas”, dice.

García-Bullé cambió el modelo de Conocer de tres formas. En primera instancia, reemplazó los comités de normalización por los comités de gestión por competencias que tenían poderes más amplios y la libertad para desarrollar sus propios estándares de habilidades. A diferencia de los antiguos comités de normalización, que Conocer había creado, García-Bullé invitó a los líderes de la industria y del sector laboral a crear comités de gestión por competencias para sus respectivos sectores.

Las nuevas reglas exigían que cada comité incluyera líderes de sector de alto rango con autoridad para tomar decisiones, tales como directores ejecutivos y secretarios generales de sindicatos. Conocer proporcionaba una metodología y asesoramiento común, pero los comités debían establecer el contenido de sus propios estándares para la capacitación, evaluación y certificación con base en habilidades. A pesar de que Conocer controlaba el trabajo de los comités y de que su consejo técnico tenía la última palabra con respecto a los estándares, el equipo de García-

Bullé solía consultar a los comités por ser mejores árbitros de las necesidades del mercado laboral.

Este cambio ayudó a que la estructura de Conocer fuera menos jerárquica y respondiera mejor a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores. Se distanció del sistema inglés, en el que los especialistas del gobierno participaban en forma activa en la creación de estándares de competencias. Ricart comentó que tanto ella como otros asesores internacionales aplaudieron el cambio. “Lo que nosotros siempre le recomendamos a Conocer era que estuviera mucho más conectado con el sector productivo”, explica. “Dejemos que los sectores decidan cómo certificar y evaluar, así como la mejor manera de hacerlo”.

En segundo lugar, Conocer dejó de exigir el uso de organismos de certificación de terceros. “La participación exclusiva de terceros independientes no generaba una red nacional lo suficientemente rápida”, comenta García-Bullé, “y restringía la competencia que podía fomentar alta calidad y mejores precios en beneficio de los usuarios. Dañaba la confianza y la credibilidad del proceso. Creamos un modelo nuevo que permitía a universidades, instituciones educativas de formación profesional, empleadores, cámaras [de comercio] y sindicatos certificar habilidades. Necesitábamos crear una red de certificación verdaderamente nacional, de gran prestigio y creíble para el mercado”.

Este cambio se alejaba del modelo inglés y de la práctica internacional. García-Bullé afirmaba que México contaba con muchas instituciones respetables a las que se les podía confiar la gestión de capacitación, evaluación y certificación de las habilidades de los postulantes, siempre y cuando delegaran esas funciones a diversos colegas dentro de la misma institución para disminuir el riesgo de conflictos de interés. “La teoría es que el prestigio y la credibilidad de una institución en el mercado laboral son más importantes que cualquier tercera parte independiente”, comenta. “Si una

universidad, asociación empresarial u otra institución prestigiosa realiza la certificación, transmitimos seguridad a los mercados”.

En tercer lugar, García-Bullé estaba convencido de que Conocer no debía subsidiar la tarea de los comités de desarrollar estándares de habilidades. Los servicios provistos por Conocer beneficiaban a los trabajadores y a las empresas del sector privado. García-Bullé creía que los líderes de la industria que formaban parte de los comités de gestión por competencias podrían encontrar el tiempo y los fondos necesarios para desarrollar los estándares que consideraban importantes en términos de competitividad económica. Las asociaciones de comercio y otras organizaciones podrían hacerse cargo de los gastos. Los empleados de Conocer podrían asesorar a los comités sobre el proceso, pero no ofrecerían financiamiento ni instrucciones sobre el contenido. García-Bullé explicó que los líderes de la industria que formaban parte de los comités de gestión por competencias podrían conseguir el tiempo y los fondos necesarios para desarrollar los estándares que consideraban importantes para la competitividad económica.

García-Bullé argumentó que cuando Conocer ayudó en forma directa a los comités, involuntariamente desalentó a los líderes de la industria de poner atención y recursos en el éxito de los comités. “La única forma en que podremos lograr una participación efectiva de los sectores [económicos] es sin darles dinero”, afirma. Además, si los comités se encargan de su propio financiamiento se mantendrán enfocados en definir estándares que valoren los usuarios.

Por el contrario, en virtud de las prácticas internacionales, el financiamiento conjunto del estado era necesario para fomentar la colaboración de los líderes de la industria en la creación de estándares de habilidades, sobre todo porque la normalización tenía muchos beneficios para la sociedad en general, como la reducción del desempleo. Ricart afirma: “A partir de nuestra

observación de las mejores prácticas a nivel mundial, aprendimos que si no hay un financiamiento conjunto, no funciona de forma correcta. La mayor parte de los países que lograron hacerlo bastante bien tienen mecanismos de financiamiento conjunto para que (...) [los participantes de la industria] no tengan que invertir en investigación que es necesaria para hacer esto de manera adecuada”. Ricart estaba de acuerdo con García-Bullé en que Conocer debía dejar de brindar la ayuda de especialistas a los comités, pero recomendó que Conocer proveyera subvenciones equivalentes para aumentar la inversión de la industria.

García-Bullé apoyó su enfoque. “En este caso, según mi experiencia empresarial, no creo que los subsidios sean una buena idea”, comenta. En lugar de destinar dinero al desarrollo de competencias laborales, García-Bullé quería centrar los recursos de Conocer en elaborar y fomentar una estructura nueva para llegar a la mayor cantidad de sectores posibles.

## INICIO DEL TRABAJO

García-Bullé dirigió Conocer desde 2008 hasta el final del mandato de Calderón, en 2012. Sus primeras tareas fueron la creación de un equipo de reforma y asegurar el apoyo de los líderes de la industria y del sector laboral. Después de que la Secretaría de Educación de México aprobó las reglas del modelo nuevo de Conocer en 2009, los comités de gestión por competencias se consolidaron en una amplia variedad de sectores, y Conocer tuvo que evaluar la posibilidad de limitar su proliferación.

### *Conformación de un nuevo equipo*

García-Bullé dispuso de libertad inusual para remodelar Conocer debido a la estructura flexible de la entidad como un fideicomiso público de la Secretaría de Educación<sup>12</sup> y porque a la mayor parte del personal se le había contratado como consultores. La Secretaría de Educación designaba

al director de Conocer, establecía el presupuesto y presidía su consejo técnico, que también incluía seis representantes del gobierno y tres representantes de los empleadores y de los sindicatos. La secretaria Vázquez Mota y su subsecretario, Miguel Székely Pardo, respaldaron las reformas de García-Bullé y las aplicaron por medio de órdenes administrativas.

Una de las prioridades iniciales de García-Bullé era reorganizar el personal de Conocer para que reflejara mejor los intereses del sector privado. De prácticamente 120 empleados, García-Bullé reemplazó aproximadamente 20, incluida la mayor parte de los directores. Nombró cuatro directores nuevos, algunos de los cuales habían trabajado con él en otros proyectos de consultoría. “Todos nosotros veníamos del sector privado y pensábamos como sector privado”, comenta Blanca Jolly, a quien García-Bullé nombró directora general. “Conocemos más sobre las necesidades de los empresarios y de los sindicatos”.

En consonancia con el modelo nuevo de Conocer, García-Bullé eliminó la división administrativa que existía entre capacitación y certificación, que anteriormente habían sido dirigidas por separado. “Eran como dos islas distintas sin comunicación”, afirma Jolly. “Fue muy difícil unirlos. De todas maneras, las convertimos en un sistema: el sistema nacional de competencias”. El nuevo sistema integraba las siguientes actividades clave: (1) fomentar y respaldar el trabajo de los comités de gestión por competencias para desarrollar los estándares de destrezas; y (2) supervisar la evaluación y certificación de competencias.

El equipo nuevo permitió que las operaciones de Conocer fueran más sistemáticas y transparentes para poder limitar las oportunidades de soborno en áreas como la remuneración del personal. El equipo también mejoró el entorno administrativo, que se había deteriorado durante años de negligencia e inactividad. “Las

instalaciones no estaban en buen estado”, comenta Jolly.

Para levantar la moral y generar ideas creativas, García-Bullé trabajó para cambiar la cultura organizacional de Conocer, que antes había tenido “una mirada cerrada y hacia adentro”, según la opinión del director de comunicaciones Alfredo Garza. Gracias a su experiencia como consultor, García-Bullé creó comités internos para que aportaran ideas nuevas. Además, monitoreaba a los empleados con frecuencia, tanto de forma individual como grupal. No obstante, algunos empleados antiguos estaban molestos con los súbitos cambios administrativos y se resistieron al modelo nuevo de Conocer. “Ha sido muy difícil intentar que sientan este modelo como propio”, afirma Jolly con respecto al personal de Conocer. En última instancia, el equipo de reforma recurriría a los usuarios para que adoptasen el modelo nuevo de Conocer.

#### *Incorporación de los líderes de la industria y del sector laboral*

Jolly comentó que ella y otros directores intentaron comprender las necesidades de los empleadores, de los sindicatos y de las instituciones académicas que García-Bullé había identificado como la base de usuarios de Conocer. “Fue lo primero que hicimos”, afirma. “Nos comunicamos con ellos y les preguntamos qué necesitaban y cuáles eran sus problemas con Conocer. Intentamos ser receptivos”.

“Encontré mucho rechazo hacia Conocer por parte de los empleadores y de los sindicatos”, comenta García-Bullé. “En muchos casos, me pidieron que dejara de hacerles perder tiempo, que no querían hablar de eso, que Conocer era un nido de corrupción e ineficiencia; en dos palabras: un fracaso. Recibí comentarios muy duros”. Escuchar y entender esas inquietudes ayudó a García-Bullé a disipar la tensión entre Conocer y sus usuarios, establecer lazos de colaboración y evitar los errores pasados. Conocer delegó la tarea de *facilitar estos*



*diálogos* a representantes del consejo técnico y funcionarios de alto rango de la Secretaría de Educación.

Miranda, un representante laboral del consejo de Conocer, recordó cómo García-Bullé superó el escepticismo sobre el modelo nuevo. “En un principio, nos resistimos al enfoque de Sergio, pero la experiencia que había adquirido en la industria privada era mucho más objetiva que la experiencia de los funcionarios gubernamentales, que tenían una perspectiva mucho más política”. Explicó que García-Bullé presentaba el modelo nuevo en términos que eran “más comprensibles” para los sindicatos y así evitó su resistencia. “Fue una presentación muy profesional con estadísticas claras y argumentos lógicos; mostraba que el modelo nuevo podía lograr la cantidad más alta de certificaciones de los trabajadores mexicanos”.

A pesar de la rivalidad histórica, asociaciones empresariales y sindicatos encontraron un interés común en respaldar el modelo nuevo de Conocer, que beneficiaba a ambos. En forma conjunta impulsaron la formación del comité, incorporaron usuarios nuevos y presionaron para obtener apoyo político. En el consejo técnico de Conocer, los representantes empresariales y del sector laboral solían estar más en desacuerdo con los representantes del gobiernos que entre sí, especialmente en cuestiones como la reducción de costos para los usuarios. Noriega llamó a la alianza entre los líderes de la industria y del sector laboral en Conocer “demasiado buena para ser real”.

Jolly comentó que el apoyo de asociaciones empresariales y de sindicatos era fundamental para el correcto funcionamiento a largo plazo del nuevo modelo de Conocer. “Como les permitimos participar con nosotros en este nuevo modelo operativo, se sienten parte de él”, dice. “Ahora, (...) lo defienden porque lo sienten suyo”.

#### *Creación de los comités de gestión por competencias*

Los líderes del sector privado trabajaron con el equipo de promoción y desarrollo de Conocer

para crear comités que representaran sectores económicos específicos, como el turismo o la construcción. El personal de comunicación de Conocer también incorporó usuarios por medio de presentaciones específicas, campañas de comunicación, un sitio web y presencia en los medios sociales.

Conocer otorgó a los comités la libertad de determinar su propia composición, pero la mayor parte de ellos tenía sólo un puñado de integrantes, pues todos debían ser personas de alto rango en la toma de decisiones en su campo. La primera tarea de cada comité era redactar “una agenda de desarrollo de capital humano” que determinara qué conjunto de habilidades debían tener los trabajadores del sector. Luego, el comité convocaba a un grupo de trabajo técnico de especialistas para definir y desarrollar los estándares de habilidades. “Los ayudamos durante todo el proceso”, comenta Jolly. “Los asesoramos sobre cómo integrar el grupo técnico que desarrollaría los estándares de habilidades. Si necesitan una metodología, los ayudamos. Enviamos a una persona para que les enseñe”. Sin embargo, Conocer daba prioridad al asesoramiento metodológico sobre el del contenido.

Los comités debían determinar los criterios de validez de cada estándar, incluso la frecuencia de su renovación o reevaluación, y los beneficios o privilegios que otorgaba la certificación. Los comités también desarrollaron un proceso de certificación para cada habilidad y nominaron ciertas instituciones para ser acreditadas como organismos de certificación. Los comités podían designar organismos de certificación independientes, pero por lo general elegían instituciones (centros educativos, universidades, empresas importantes y sindicatos) que también brindaban capacitación o evaluación.

Agrupar la capacitación, la evaluación y la certificación en un solo lugar creaba un posible conflicto de interés que podía perjudicar la

credibilidad del proceso de certificación. Para resolver cualquier inquietud sobre cuestiones de imparcialidad, Conocer creó tres medidas preventivas. En primer lugar, los postulantes no podían ser evaluados ni certificados por la misma persona en una institución determinada. En segunda instancia, los procedimientos del organismo de certificación tenían que ser transparentes y recibir la aprobación de Conocer. Por último, los comités de gestión por competencias debían nominar al menos tres organismos certificadores para ser aprobados por Conocer, de tal modo que se evitaran colusiones y la monopolización del mercado por certificadores individuales.

Los empleados de Conocer revisaban los estándares completos a fin de determinar si eran exhaustivos y si cumplían con la metodología para la capacitación basada en competencias. Luego, el consejo técnico de Conocer sometía a votación la aprobación de los estándares. Por último, la Secretaría de Educación oficializaba los estándares mediante su publicación en el diario oficial.

A pesar de que el desarrollo de estándares era un proceso que requería gran cantidad de recursos para los participantes, García-Bullé remarcó que los líderes de la industria se dieron cuenta de que la inversión valía la pena. “Las empresas y los sindicatos creen que mejorar el conocimiento, las capacidades y las aptitudes de los trabajadores es muy beneficioso para la industria”, dice. “Ofrecimos una manera estructurada de hacerlo. Les dijimos que si elaboraban los estándares, porque ellos eran los únicos que podían hacerlo de manera tal que garantizara la generación de un valor real para la industria, nosotros obtendríamos la colaboración de las universidades y de las instituciones educativas de formación profesional para que actuaran como organismos de certificación, y ofreceríamos el sello y el reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública y de Conocer”.

García-Bullé agregó que Conocer ayudó a difundir los nuevos estándares entre las instituciones educativas de todo el país. Muchas instituciones educativas adoptaron el nuevo sistema por dos motivos. Primero, la capacitación, la evaluación y la certificación eran servicios que podían ofrecer a empleadores y trabajadores para generar ingresos extra. En segundo lugar, la capacitación y la certificación basada en habilidades podía ofrecer a los estudiantes ventajas en el mercado laboral. García-Bullé comenta que “esto fue positivo para universidades e instituciones educativas de formación profesional porque podían certificar a sus alumnos en los estándares de competencias desarrollados por las mismas empresas que, en última instancia, contratarían a esos alumnos”. A finales de 2012, la Secretaría de Educación aprobó nuevas reglamentaciones para integrar los estándares de capacitación de habilidades en el sistema educativo.

*Autorización para que los comités puedan formarse en sectores sociales*

A medida que aumentaba la presencia de Conocer y se afianzaban cada vez más comités de gestión de competencias, los líderes de los sectores público y sin fines de lucro también solicitaron la conformación de comités. Si bien las disposiciones de Conocer permitían el desarrollo de estándares de competencias en todos los sectores de la economía, estaban orientadas a los sectores llamados “productivos” y no a las áreas públicas, sociales, educativas o culturales. En contra de recomendaciones internacionales, García-Bullé abrió la puerta a todos los sectores.

El Banco Interamericano de Desarrollo había recomendado que Conocer se enfocase casi exclusivamente en los sectores productivos para ayudar a alcanzar el objetivo máximo de México: el desarrollo comercial. Además, el banco quería que Conocer enfocara sus iniciativas en proyectos insignia en aproximadamente una docena de

sectores que coincidían con la estrategia de desarrollo económico del gobierno y así evitar abarcar demasiado de una sola vez.

Ricart, del Banco Interamericano de Desarrollo, recomendó “centrar las iniciativas en sectores estratégicos que tienen un incentivo sólido en el fomento de la certificación y trabajar con ellos para poder demostrar, en algún momento, que los empleadores de estos sectores realmente exigen trabajadores certificados en esas habilidades”. Su colega Roberto Flores Lima, ex director general de empleo en la Secretaría del Trabajo de México, agregó: “Después podremos decir a otros sectores: ‘Miren, esto es lo que logramos’”.

García-Bullé no estaba de acuerdo. “Si nuestra misión es crear competitividad económica en el país, tenemos que estar abiertos a todos”, afirma. “Tenemos la obligación moral de certificar a todos los que requieren un estándar de habilidades o competencias, independientemente de la industria”. Pensó que este enfoque de inclusión ayudaría a alcanzar los objetivos de desarrollo de México: “Si un país quiere progresar tiene que haber personas capaces en todos lados, en cada sector”. Por ejemplo, García-Bullé explicó que la Cruz Roja había desarrollado estándares de habilidades para el personal de respuesta ante emergencias y de apoyo. García-Bullé declaró que los estándares beneficiaban el interés público y que rechazar a la Cruz Roja habría provocado “reacciones negativas en muchos sectores”.

Finalmente, los líderes de Conocer declararon que se centraban en los sectores productivos, pero que se rehusaban a rechazar a los líderes calificados de otros sectores que desearan crear comités. Jolly comenta, “Queríamos escuchar y responder a otros sectores, incluso sociales y del gobierno”.

La mezcla integradora de comités de Conocer permitió que las comunidades marginadas fueran partícipe de los beneficios del VET basado en habilidades.

Por ejemplo, un comité del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas público desarrolló estándares de competencias para millones de hablantes mexicanos de lenguas indígenas. Otro comité, administrado por una organización social, desarrolló estándares de habilidades para trabajadores sordos y ciegos.

#### *Autorización para que los comités establezcan estándares competitivos*

Tal vez la decisión más radical de García-Bullé como director de Conocer fue permitir que se conformen diversos comités en un mismo sector, aunque dichos comités crearan estándares inconsistentes. Ésta fue una contravención directa de las mejores prácticas internacionales, que proponían la creación de estándares universales para que tuvieran valor.

Por el contrario, Jolly pensaba que en México “tenemos regiones diferentes con distintos niveles de tecnología, diversos idiomas. Por lo tanto, los sectores exigen diversos comités dentro de un mismo sector para que sea más flexible. (...) . . De entrada se intenta crear un comité nacional, pero si esto no es posible permitimos la existencia de más de un comité”.

Miranda describió el enfoque pluralista de Conocer como “lógico, sano y congruente” con las necesidades de la industria. Utilizó el ejemplo de su propio sindicato que representaba a muchos trabajadores en las industrias hotelera y de turismo de México: “las características del negocio y los requisitos del trabajo en la industria de servicios, por ejemplo, varían de región en región, incluso entre los mismos tipos de empresas. Los hoteles en Cancún, Quintana Roo, tienen necesidades y servicios distintos a los de los hoteles de la ciudad de México. En un inicio esto no nos convencía, pero luego nos dimos cuenta de que cada región necesitaba estándares adecuados para las actividades que debía realizar”.

García-Bullé dijo que la aceptación de varios comités dentro de un sector determinado fue una

innovación mexicana que permitió que “las redes nacionales de comités” se desarrollaran en forma orgánica. Para justificar el enfoque, argumenta que los competidores de un sector “pueden tener distintas convicciones sobre cómo hacer negocios en dicho sector, sobre los tipos de producto, las tecnologías y las competencias de los trabajadores”.

En más de un caso, las empresas líderes de ciertas industrias (como turismo, tecnología de la información y construcción) querían formar parte de Conocer, pero no estaban de acuerdo con los estándares que habían desarrollado los comités preexistentes, cuyos integrantes representaban sólo una fracción del mercado. Querían iniciar comités nuevos para desarrollar sus propios estándares de competencias. En lugar de obligar a todas las empresas a trabajar juntas, Conocer facilitó la coexistencia de varios comités que, compitan o colaboran según las necesidades.

Para reducir la confusión de tener estándares de habilidades en conflicto en un sector, García-Bullé dijo que Conocer necesitaba transparencia para que los usuarios conocieran las diferencias. Entonces, las personas y las instituciones podrían elegir el estándar que mejor se adaptara a sus necesidades. “¿Cuál es la desventaja de permitir que alumnos y trabajadores decidan qué estándares van a utilizar?”, se pregunta. “Habrá competencia. Los comités prestarán más atención a sus estándares porque querrán desarrollar estándares mejores que los de los otros comités. Y también podrían existir alianzas. Los comités podrían decidir combinar sus estándares”.

Por último, García-Bullé declaró que los comités que compiten entre sí cumplen con el nuevo enfoque de Conocer, orientado hacia el usuario. Denominó al empoderamiento de comités en una amplia gama de sectores regionales y nacionales una “descentralización de hecho (...) que permite a empleadores y trabajadores trazar sus propios destinos”.

## SUPERACIÓN DE OBSTÁCULOS

A pesar del apoyo de alto nivel al nuevo modelo de Conocer, los procedimientos administrativos y jurídicos demoraron la aprobación oficial de los cambios reglamentarios pertinentes por parte de la Secretaría de Educación hasta fines de 2009, más de un año después de que García-Bullé asumió el cargo. La Secretaría enfrentó muchas prioridades compitiendo entre sí de las 37 instituciones que se encuentran bajo su supervisión y Noriega observó que “Conocer es una de las menos importantes”. Además, el nuevo modelo de Conocer tuvo que pasar por un proceso obligatorio de opinión pública y revisión jurídica. “Fue realmente complicado obtener la aprobación del reglamento [nuevo]”, dice García-Bullé. “Necesitábamos retroalimentación de la opinión pública, cumplir con la ley y ser muy transparentes”.

Durante los meses previos a la aprobación de la reforma, los opositores organizaron diversos ataques contra el programa, en su mayor parte en forma oculta o anónima. Aunque los líderes de Conocer no podían saber con certeza quién estaba detrás de esas iniciativas, sospechaban de los organismos de certificación independientes, que estaban desesperados por retener el control del proceso de certificación, y de ex empleados insatisfechos que habían perdido su empleo.

“Fue muy difícil”, dice García-Bullé. “Fui demandado cuatro o cinco veces y recibí probablemente 15 o 20 denuncias anónimas. Me acusaban en el despacho del Presidente, en la Secretaría de Educación, en la oficina del organismo anticorrupción del gobierno. (...) . . Me acusaban de todo lo que se pueda imaginar: inmoral, corrupto, malversación de fondos públicos, mentir a la junta y a la Secretaría de Educación”. García-Bullé explicó que la secretaria y el subsecretario de educación pública también fueron demandados y acusados de actividades ilícitas a fines de modificar las normas operativas de Conocer. “Ninguna de estas acusaciones tuvo

éxito, pero fueron muy molestas”, comenta. En algunas ocasiones los ataques anónimos se convirtieron en hostigamiento personal. García-Bullé comenta “enviaban mensajes de correo electrónico a mis hijas y a mi esposa. Recibía llamadas telefónicas en mi teléfono particular”. Otros integrantes del personal de Conocer también recibieron mensajes de correo hostiles y anónimos con acusaciones de corrupción y abuso de poder.

García-Bullé expresó que el respaldo de funcionarios de alto rango y de otros líderes permitió a su equipo mantener el impulso y superar los obstáculos. “Me encontré con intransigencia”, dice, “pero recibí mucho más apoyo de empleadores, líderes sindicales, universidades y personas muy importantes de México”.

A muchos no les sorprendió la oposición de los organismos de certificación independientes, cuyas ganancias mediante las tarifas de certificación estaban en riesgo. “Los antiguos organismos de certificación no estaban de acuerdo con los cambios porque afectaban sus intereses comerciales”, afirma Miranda. En el sistema nuevo, el sindicato de Miranda llevó a cabo su propia certificación y cobraba sólo lo necesario para cubrir los gastos operativos. Completar tres niveles de certificación cuesta 1,500 pesos (US\$115) y los empleadores pagan tres cuartos de ese costo. De hecho, cuando Conocer inspeccionó las entidades de certificación, en 2012, descubrió que el costo promedio de las tarifas de certificación era de entre 2,500 y 3,500 pesos (de entre US\$180 y US\$260).<sup>13</sup> Los organismos de certificación con fines de lucro tenían dificultades para competir con estas tarifas.

Noriega admitió que la reforma perjudicaba a los organismos de certificación de terceros en algunos aspectos porque habían creado empresas con expectativas de generar ingreso mediante las tarifas de certificación. No obstante, expresó que “pueden cambiar y funcionar como instituciones

educativas, capacitar y certificar personas. La puerta no estaba cerrada para ellos”.

Después de que las nuevas normas entraron en vigor, los organismos de certificación independientes cedieron, aunque no completamente, en sus intentos de eliminar el nuevo sistema. Sin embargo, muchos todavía tenían contratos con Conocer que no podían deshacerse. “La única solución era invitarlos a participar en el modelo nuevo”, dice Jolly. Contó que al principio los organismos de certificación independientes se resistieron porque creían que podían sobrevivir a la reforma, pero finalmente la aceptaron. “La mayor parte de ellos modificó su contrato para que se adaptara al modelo nuevo”, comenta. “Otros perdieron interés o no siguieron el proceso”. A fines de 2013, Conocer renegoció su último contrato preexistente restante con un organismo de certificación de terceros.

Las demoras en la implementación de las nuevas reglas de Conocer (y la necesidad de obtener el visto bueno de la opinión pública y la revisión jurídica), también obstaculizaron el esfuerzo de Conocer de unificar el aprendizaje profesional en instituciones educativas y lugares de trabajo. En noviembre de 2012, la Secretaría de Educación aprobó en forma oficial el Marco de calificaciones nacional, que integró los estándares de Conocer en cada sector y nivel de capacitación. Con ese marco en funcionamiento, Conocer pudo, por fin, avanzar hacia la integración de los estándares en el sistema educativo. A finales de 2013, Jolly dijo que la Secretaría trabajaba con las universidades para crear un banco de créditos donde los trabajadores pudieran convertir el tiempo dedicado a la capacitación en créditos para obtener títulos académicos formales, que ella consideró “muy útiles e importantes”.

## EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

Dado que las nuevas reglas de Conocer no entraron en vigor hasta 2009 y que los estándares de habilidades no se integraron en el sistema



educativo hasta finales de 2012, el éxito del modelo todavía era difícil de evaluar en 2013. Soria, el director de operaciones de Conocer, comentó que el modelo nuevo todavía estaba en sus primeras etapas.

A pesar de todo, en junio de 2013, existían 134 comités de gestión de competencias en diversos sectores, incluyendo la industria de la construcción, el sector bancario hipotecario, la industria automotriz, el turismo, los sectores rurales y la energía renovable. Los comités habían completado más de 300 estándares de habilidades en cuatro años, que era casi la mitad de lo que se logró con el antiguo modelo de Conocer en los 16 años anteriores.

García-Bullé declaró que aproximadamente dos tercios de los estándares de Conocer ya se encontraban en uso en por lo menos algún centro de capacitación, mientras que con el sistema anterior, más de 90 % nunca se había utilizado. No obstante, Soria destacó que los comités de gestión por competencias “trabajan a ritmos y velocidades diferentes” y algunos de los más activos no eran aquellos de mayor uso.

Desde el relanzamiento de Conocer en 2008 y hasta junio de 2013, el fideicomiso público emitió 300,000 certificaciones (el doble del total de certificaciones que se emitieron entre 1994 y 2006), un promedio de 60,000 por año. Anteriormente, Conocer contaba con 20 entidades de certificación acreditadas (todas en la ciudad de México); en 2013 había 170 en todo el país, que abarcaban aproximadamente 3,000 establecimientos de certificación.

Ricart, del Banco Interamericano de Desarrollo, no creía las cifras de certificación de Conocer, que incluían sectores públicos y sociales que no eran los sectores base de usuarios objetivo del sistema. Además, remarcó que las cifras incluían certificaciones aprobadas en el sistema anterior, que se suspendieron durante el colapso de Conocer. Noriega dijo que García-Bullé se “había esforzado mucho” para obtener los

certificados no emitidos de los organismos de certificación independientes. García-Bullé manifestó que los números hablaban por sí mismos.

Según una encuesta de satisfacción de usuarios de Conocer realizada en 2012, que incluyó más de mil representantes empresariales, laborales, educativos, del sector social y del gobierno que habían interactuado con los comités de gestión por competencias: (1) 89 % reportó una experiencia positiva con Conocer y (2) 86 % declaró que Conocer brindaba respaldo adecuado a los comités y al desarrollo de estándares de habilidades.<sup>14</sup>

“El proyecto es excelente y la forma en que funciona es adecuada”, afirma Noriega. Admitió que “estamos en el camino correcto, pero no avanzamos con la velocidad apropiada ni con el presupuesto que nos gustaría”. Lamentó que los obstáculos del gobierno demoraron la publicación de los estándares nuevos hasta por un año.

Según Miranda, la certificación impulsó la carrera profesional de los trabajadores de los sindicatos. Afirmó que los beneficios productivos a las empresas que contaban con trabajadores certificados habían ayudado a los sindicatos a negociar un bono de productividad mensual para los trabajadores más eficientes.

Muchos líderes educativos también estaban muy conformes con el nuevo modelo de Conocer. Rosa Gluyas Fitch, quien administró la capacitación y la certificación basada en competencias del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Tecnológico de Monterrey) — un sistema universitario líder y una entidad de evaluación y certificación acreditada —, expresó: “La libertad y el poder que Conocer ha otorgado ahora al Tecnológico de Monterrey y a otras entidades es muy importante porque unió a los sectores. (...) . . El modelo anterior era muy complicado y era muy difícil diseñar y operar los estándares. Fue un cambio radical”. Ella expresa que cree que el mercado

reconoce las competencias desarrolladas y certificadas por el Tecnológico de Monterrey.

Por el contrario, Manuel Montoya, presidente del Clúster Automotriz de Nuevo León, quien supervisó un comité de gestión por competencias para el sector automotriz regional, tenía puntos de vista encontrados. “Para algunas empresas fue muy beneficioso”, comenta. “Para otras, no es útil. Pero el problema es cómo se administra. En la actualidad no es práctico”. Montoya destacó que “el proceso es bastante complicado”, aunque, en su carácter de asociación de empresas que ya intentaban unificar estándares, su clúster era un usuario ideal de Conocer. “Imagino que no puede ser tan sencillo para otra industria que no esté tan organizada como la nuestra”, explica. Comentó, además, que el proceso todavía era demasiado rígido para satisfacer las necesidades de su sector. También cree que Conocer necesita elevar su perfil. “Las personas que están en el área de recursos humanos lo saben, pero no lo saben en las otras áreas”, dice. “Es necesario invertir mucho tiempo y dinero”, dice. “Si Conocer fuera una herramienta más simple sería más usada. Eso es algo que necesita nuestro país”.

Pero, sobre todas las cosas, Montoya manifestó que Conocer debía financiar directamente el funcionamiento de los comités y no sólo brindar asistencia técnica, en congruencia con las inquietudes planteadas por especialistas internacionales. Comentó que su clúster había completado sólo cuatro estándares en dos años y que ocupó el tiempo de dos de sus ocho empleados. “Al final, nadie quiere pagar”, afirma. “En este momento no avanzamos porque no tenemos recursos para esto y analizamos cómo podemos financiarlo”.

Otros no están de acuerdo con que era necesario que Conocer financiara de forma conjunta el desarrollo de los estándares. Miranda consideró que el enfoque es paternalista. “En México tenemos un dicho que dice ‘el que paga,

manda””, comenta. Noriega aceptó que “En realidad, no necesitamos fondos públicos para coordinar estas iniciativas. (...) La asistencia técnica [solamente] es importante”. Además, comentó que las asociaciones empresariales pueden apoyarse entre sí y, en última instancia, buscar financiamiento cuando fuese necesario.

Los especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo también criticaron a Conocer, aunque aceptaron que el sistema nuevo era mejor que el anterior. Ricart dijo que Conocer había “perdido su enfoque”. Y además expresó: “No funciona en forma correcta como un organismo reglamentario que también proporciona orientación para garantizar la calidad técnica de los estándares generados. Han pasado de un extremo a otro, de ser demasiado paternalistas y formalistas, con la exigencia de que el sector privado se adaptara a esas fórmulas, a no centrarse en los sectores prioritarios, lo que motivó la creación de estándares que tal vez eran menos relevantes para el crecimiento económico”.

Ricart se quejó de que Conocer no tenía una estructura clara y había permitido que los comités se proliferaran demasiado rápido. “Cuestioné que los comités contaran con el soporte técnico necesario para evaluar, y consultar con analistas estratégicos de la industria, si estaban invirtiendo el tiempo en algo que valía la pena”, dice. Agregó que Conocer obligó a los comités a elegir las entidades de certificación y evaluación antes de concluir con el desarrollo de los estándares, y antes de que tuvieran una idea adecuada de qué procesos de evaluación se adaptaban mejor a las necesidades de los trabajadores y de los empleadores.

Tzitzí Morán Carreño, una consultora del Banco Interamericano de Desarrollo que había estudiado sistemas parecidos en todo el mundo, dijo que Conocer sufrió de tener disposiciones demasiado amplias. “Conocer necesita volver a evaluar su propio alcance y tal vez limitarse a un consejo de estándares por competencias porque el sistema de desarrollo de competencias es mucho

más amplio y requiere un marco institucional más grande para garantizar la articulación de todas las políticas, las iniciativas y los actores que participan en el sistema”, dice. “Definitivamente, Conocer sufrió la falta de representación del sector productivo y la inexistencia de un enfoque estratégico para identificar los estándares que son valiosos para la industria”.<sup>15</sup>

La preocupación de Flores, ex director general de empleo de la Secretaría del Trabajo de México, era que la libertad otorgada a los comités de gestión por competencias para diseñar sus propios estándares podía dividir el sistema. Además, dijo que un “gran problema” era que los criterios de evaluación eran demasiado laxos como para garantizar que las personas certificadas fueran realmente competentes, en conformidad con estándares internacionales.

Por otra parte, el conocimiento de la existencia de Conocer se limitaba, principalmente, a las divisiones de recursos humanos de las empresas; y la falta de conocimiento limitaba su aceptación. A pesar de los esfuerzos por incorporar usuarios, muchas empresas y sindicatos todavía no conocían a Conocer o no confiaban en él. Noriega, presidente de la cámara de industria, dijo que fue muy difícil convencer a las empresas de su asociación para que colaboraran con Conocer. Explicó que al principio intentó aprovechar la “envidia” que sentían y mostró los logros de las empresas que habían desarrollado estándares de habilidades. Además, intentó mostrar a las empresas cómo los estándares de Conocer podían compararse con los estándares mundiales de marcas conocidas y respetadas por las empresas, como el ISO 9000 de la Organización Internacional de Normalización. Por último, la cámara *ordenó* a sus integrantes trabajar con Conocer. Sin embargo, una encuesta de junio de 2013 mostró que sólo 30 % de los miembros era consciente de la existencia de Conocer. “Están cada vez más motivados”, afirma. “Pero nos falta 70 %”.

Soria, director de operaciones de Conocer, dice que “Algunos sectores se acercan por recomendación de otros sectores u otros usuarios del sistema”, pero Conocer, en este momento, carece de los datos necesarios para evaluar el impacto del trabajo de difusión. “Creo que en la próxima etapa Conocer se ampliará como una red, una comunidad”, afirma. “Dentro de esa comunidad puede generarse intercambio de ideas y transferencia de conocimiento”.

## REFLEXIONES

Sergio García-Bullé, ex socio administrativo de una empresa de consultoría mundial, estaba orgulloso de los logros de su equipo en el gobierno. “Josefina [Vázquez Mota, secretaria de educación pública] tuvo la idea de incorporar a Conocer a alguien con mis antecedentes [en el sector privado] y yo incorporé a 10 personas más con experiencia similar. Esto nos permitió aportar una perspectiva nueva en la manera en que concebimos la educación basada en competencias”, dice. “Y los resultados fueron un éxito”. Por último, García-Bullé dijo que esperaba difundir este modelo en todo el mundo y crear redes mundiales que “globalicen los comités y las entidades de certificación”. Esperaba que esto facilitara el desarrollo de capital humano, el intercambio de conocimiento y la armonización de los estándares en todo el mundo.

El director fundador de Conocer, Agustín Ibarra, fue menos optimista con respecto al rumbo de Conocer. Lamentó que México, siendo pionero mundial del VET basado en habilidades, se haya retrasado tanto en comparación con otros países de la región. “¿Qué pasó durante estos 12 años?”, se pregunta. “Fuimos los pioneros y ahora no tenemos nada concreto”. A pesar de todo, tenía esperanzas. “El mejor resultado que alcanzó Sergio [García-Bullé] fue el reposicionamiento de Conocer, no al nivel que necesitamos, pero hace ocho años prácticamente había desaparecido”.

Eduardo Miranda, secretario de capacitación para un sindicato mexicano, y Carlos Noriega, vicepresidente de la asociación empresarial líder de México, la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, afirmaron que Conocer necesitaba una base jurídica más sólida para garantizar la sostenibilidad; es decir, debería ser una institución por ley y no un fideicomiso público establecido por decreto administrativo en una secretaría. Su argumento es que la base legislativa brindaría a la institución más autonomía e independencia de los cambios políticos. “Algo que nos preocupa desde ya hace mucho tiempo es que la situación jurídica de Conocer es débil porque es un fideicomiso público”, dice Miranda. “No tiene la solidez necesaria para sobrevivir a cambios en el gobierno”. Además, habría que redistribuir los puestos en el consejo de Conocer de forma equitativa entre el gobierno, las empresas y el sector laboral. “La manera en que trabajamos es muy lenta”, dice Noriega con relación al consejo, que se rige por mayoría del gobierno. “Si fuéramos una empresa, perderíamos terreno”.

Consuelo Ricart, especialista en educación y capacitación profesional del Banco Interamericano de Desarrollo con sede en México, dice “Tenemos que evaluar y volver a diseñar toda la estructura de Conocer”. Según su punto de vista, la institución debería tener un comité directivo, una unidad técnica sólida, una unidad de investigación y

debería financiar el desarrollo de subsidios. Los comités nacionales del sector deberían desarrollar los estándares e incluir ejecutivos empresariales mediante un sistema de rotación, al igual que el modelo australiano.

No obstante, Ricart enfatizó que “Lo que México ha hecho con la oferta de educación técnica es muy importante y radical. (...) . . México es el único país latinoamericano que ya ha implementado una educación basada en habilidades en el sistema educativo”.

## EPÍLOGO

García-Bullé cesó sus funciones a finales de 2012, tras la elección del presidente Enrique Peña Nieto. La Secretaria de Educación designó a un director nuevo, pero éste renunció al cargo después de pocos meses y Conocer quedó sin director durante la mayor parte de 2013. Hacia finales de 2013, Blanca Jolly, quien se desempeñó con autoridad de directora durante ese lapso, dijo que su equipo creyó que el fuerte apoyo político que caracterizó a Conocer durante el gobierno anterior continuaría. “La agenda del presidente es compatible con los objetivos de Conocer”, dice. A fines de 2013 el gobierno mexicano y el Banco Interamericano de Desarrollo analizaron la posibilidad de una ronda nueva de financiamiento para el programa que respaldaba Conocer.

---

## Referencias

<sup>1</sup> Según la medición del producto interno bruto con respecto a la paridad del poder adquisitivo; [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org).

<sup>2</sup> Arnulfo Arteaga García, Sergio Sierra Romero y Roberto Flores Lima, “The Vocational Training System in Mexico”, *Vocational Training: International Perspectives*, ed. Gerhard Bosch y Jean Charest, 2010, 187-214.

<sup>3</sup> En el momento en que se redactó este estudio de caso, la productividad laboral de México era baja, comparada con la de otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Según el OECDStatExtract en línea, en 2012 el PIB por hora trabajada era de \$19 comparado con el promedio de la OCDE de \$46. La productividad era de aproximadamente un tercio de los niveles en EE. UU. El borrador de un informe del Banco Mundial declaró: “Durante los últimos 20 años, la productividad laboral creció 2.1 por ciento, comparado con 64 por ciento de aumento en Irlanda y 82 por ciento en Corea del Sur durante el mismo periodo. Esto se debe, en parte, a que la crisis económica revirtió las ganancias. La crisis de 1995 provocó una caída drástica en la productividad de la mano de obra y la crisis de 2008 arruinó la recuperación que estaba en curso. En términos reales, la productividad laboral en 2011 estuvo por debajo de su nivel en 1995. Por lo tanto, los aumentos de productividad han sido insuficientes para revertir los efectos negativos de las crisis que ocurrieron en México. La acumulación de

capital representó una porción más grande del crecimiento que el trabajo”. Obtenido en [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Mexico%20Policy%20Note%204.%20Labor%20markets\\_Aug\\_20.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Mexico%20Policy%20Note%204.%20Labor%20markets_Aug_20.pdf)

<sup>4</sup> Erik Bloom y Gladys López-Acevedo “Human Capital and Skills for a Competitive Labor Market”, obtenido en <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/capitulo-7.pdf>

<sup>5</sup> García, Romero y Lima, “The Vocational Training System in Mexico”, *Vocational Training: International Perspectives*, editado por Gerhard Bosch y Jean Charest, 187-214, 2010.

<sup>6</sup> Weigel, T., M. Mulder & K. Collins (2007). “The concept of competence in the development of vocational education and training in selected EU member states”, *Journal of Vocational Education and Training*, 59, 1, 51-64.

<sup>7</sup> T. Weigel, M. Mulder y K. Collins, “The concept of competence in the development of vocational education and training in selected EU member states”, *Journal of Vocational Education and Training*, 59, 1, 51-64, 2007.

<sup>8</sup> Helen Rainbird, “Vocational Training and Education in the United Kingdom”, *Vocational Training: International Perspectives*, editado por Gerhard Bosch y Jean Charest, 242-270, 2010.

<sup>9</sup> “Fideicomisos públicos, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas”, H. Cámara de Diputados, [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/70/Fideicomiso\\_publico.pdf](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/70/Fideicomiso_publico.pdf) (en español). La guía directiva de la Corte Suprema de México es el Amparo Directo N.º 5567/74, 15 de junio de 1979.

<sup>10</sup> Maria Luisa de Anda, “Background Case Study on Mexico”, *Qualifications Frameworks: Implementation and Impact*, Organización Internacional del Trabajo, 2010.

<sup>11</sup> Multiphase Skills-Based Human Resources Development Programme (Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias o Proforhcom), Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo N.º ME-L1142; <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=ME-L1142>.

<sup>12</sup> En 2005, Conocer se había reconstituido como un fideicomiso público únicamente a cargo de la Secretaría de Educación.

<sup>13</sup> “Evaluación 2007-2012”, Conocer, 12; <http://www.conocer.gob.mx/pdfs/documentos/evaluacion2007-2012.pdf> (en español).

<sup>14</sup> *Ibid.*



El programa Innovations for Successful Societies pone a disposición de todos sus estudios de caso y otras publicaciones sin costo, en virtud de las pautas de los Términos de uso que se indican a continuación. El objetivo de la biblioteca en Internet del ISS es actuar como banco de ideas que permita a los profesionales y académicos evaluar las ventajas y las desventajas de diversas estrategias de reforma y evaluar las consecuencias del contexto. El ISS agradece los comentarios de lectores, incluso las sugerencias sobre otros temas y preguntas a tener en cuenta, sobre correcciones y sobre cómo se usan los estudios de caso: [iss@princeton.edu](mailto:iss@princeton.edu).

#### **Términos de uso**

Antes de utilizar materiales descargados del sitio web del programa Innovations for Successful Societies, los usuarios deben leer y aceptar los términos que rigen el acceso a estos artículos. Los términos constituyen un acuerdo jurídico entre cualquier persona que desee usar la información disponible en <http://successfulsocieties.princeton.edu> y la Princeton University.

Cuando los usuarios descargan o utilizan esta información de alguna otra manera, indican lo siguiente:

- a. Comprenden que los materiales descargados del sitio web están protegidos por la Ley de Derecho de Autor de Estados Unidos (Título 17 del Código de Estados Unidos).
- b. Utilizarán el material solo con fines educativos, académicos y otros fines no comerciales.
- c. No venderán, transferirán, cederán, otorgarán licencias, arrendarán ni transmitirán de alguna otra manera esta información a terceros, en todo o en parte. (Para su reproducción o inclusión en el sitio web de un tercero, es necesaria la autorización escrita y expresa del programa Innovations for Successful Societies de la Princeton University o de la biblioteca de la Princeton University).
- d. Comprenden que las citas usadas en los estudios de caso reflejan el punto de vista personal de los entrevistados. A pesar de que se hizo todo lo posible por garantizar la veracidad de la información obtenida, Princeton University no garantiza que el material disponible en línea esté completo, sea preciso, sea oportuno ni tenga cualquier otra característica.
- e. Aceptan que el contenido o el formato del archivo y del sitio pueden oportunamente revisarse, actualizarse o de alguna otra forma modificarse.
- f. Aceptan que a su propio riesgo acceden al archivo y hacen uso de este. La Princeton University no será responsable por las pérdidas o los daños ocasionados por el uso de la información contenida en el archivo. Princeton University no será responsable por los errores u omisiones relacionados con el funcionamiento del archivo.
- g. En toda publicación, presentación u otra comunicación que incorpore o que de alguna manera se base en información de este archivo, se reconocerá que la información se obtuvo a través del sitio web del programa Innovations for Successful Societies. A continuación, se sugiere un formato de cita:

[Autor del documento, si se indica], [Título del documento], [Año de publicación], Innovations for Successful Societies, Princeton University, obtenido en <http://successfulsocieties.princeton.edu> el [fecha de consulta en Internet].

Innovations for Successful Societies (ISS) es un programa conjunto de la Facultad Woodrow Wilson de Relaciones Públicas e Internacionales de Princeton University y del Centro Bobst para la Paz y la Justicia. La Facultad Woodrow Wilson prepara alumnos para carreras en la administración pública y brinda apoyo a la investigación académica sobre política y gestión. La misión del Centro Bobst para la Paz y la Justicia es fomentar las causas de paz y justicia mediante el entendimiento mutuo y el respeto de todas las tradiciones étnicas y creencias religiosas, ya sea a nivel nacional como internacional.