

# Calificaciones & Empleo

Dimensiones francesas y europeas de la formación y del empleo - convenio Ceil-Piette/Céreq

## De la certificación-formación, a la certificación-aprendizaje en el proceso de integración del Mercosur

### ¿Qué consecuencias para la construcción de las trayectorias profesionales?

Hacia el año 2001, diez años después de la declaración de Asunción, el Grupo Mercado Común firma una resolución que específicamente aborda el tema de la formación profesional, planteando la necesidad de construir una visión “integral y sistémica” articulada con el sistema educativo y los actores sociales que forman parte del mercado de trabajo. En paralelo con este proceso, la acción de organismos internacionales (OI) (de financiamiento como el Banco Mundial; de política laboral, como la OIT y en particular el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional -CINTERFOR/OIT; o bien educativos como la OEI) ha impulsado desde hace varias décadas y con instrumentos diversos, procesos de homogeneización de la formación y de homologación y modificación de las certificaciones educativas y profesionales que existen en la región. Estos dos procesos paralelos, que podríamos denominar de *homogeneización implícita* (para el caso de las recomendaciones de los OI) y de *homogeneidad acordada* (en las propuestas de integración regional), suelen chocar con las particularidades propias que asume la relación entre educación y trabajo en cada país, y más específicamente con el papel que históricamente han jugado en el funcionamiento de cada mercado de trabajo las certificaciones, el contenido de la educación y la valoración de la experiencia como movilizadora de la fuerza de trabajo. La revisión de estas dos formas concurrentes de construcción de una homogeneidad regional en lo que hace al funcionamiento de la formación técnica y profesional, así como el papel de las certificaciones, nos permite analizar las posibilidades y limitaciones de este tipo de políticas para con los diferentes actores sociales.

### La homogeneización implícita bajo los problemas del desarrollo

La concepción de la región como “subdesarrollada”, periférica, no industrializada o dependiente, según los períodos y las perspectivas, contribuyó en la segunda mitad del siglo pasado a la puesta en marcha de planes y programas con financiamiento internacional, tendientes a la superación de los problemas propios de la desigualdad y la pobreza. En este marco, la educación en general y la formación técnico profesional en particular, fueron objeto de numerosas acciones que pueden agruparse en dos períodos distintivos: el primero recorre desde el inicio del modelo de sustitución de importaciones hasta la crisis de la deuda en los '80 y se halla teñido por las implicancias de la teoría del capital humano y del desarrollo; el segundo, bajo la idea del crecimiento, la prevalescencia de los mecanismos de mercado y los supuestos de la economía del conocimiento, continúa hasta la actualidad. En cuanto al papel de la certificación en el marco de estos dos períodos, podríamos hablar para el primero de una concepción de la certificación como un paso posterior o bien directamente articulado con la formación. En el segundo período, la certificación aparece asociada mayormente al aprendizaje, y no necesariamente como resultante de un proceso institucional formal, que por otra parte se comprende bajo la lógica de las competencias.

*El proceso de integración regional del MERCOSUR es aún, después de 16 años de su institucionalización, un proceso incipiente en donde han prevalecido los objetivos de integración económica. Si bien las dimensiones políticas y sociales que la integración supone, fueron rápidamente incluidas en las agendas del Bloque, su funcionamiento y los logros alcanzados, quizás por la propia naturaleza de los procesos sociales, se expresan más en declaraciones de intenciones que en realidades surgidas de las políticas regionales.*

### *La certificación – formación*

En esta línea, y embrionariamente promovidos por la OIT, comienzan a desarrollarse avanzada la segunda mitad del siglo pasado, programas de certificación ocupacional, tendientes a ubicar y clasificar a la fuerza de trabajo de la región en el marco de los parámetros (también en construcción) de los clasificadores de ocupaciones.

Más allá de las metodologías empleadas y propuestas, muy vinculadas al análisis conductista de la tarea, interesa resaltar el hecho que la certificación aparecía asociada fuertemente a las instituciones y acciones de formación profesional.

Estas acciones tuvieron un desarrollo muy desigual en los diferentes países de América Latina, dependiendo fundamentalmente del grado de cobertura de cada sistema educativo.

En países como la Argentina, que ya habían logrado en la primera mitad del siglo XX tasas de escolarización básicas muy altas, el desarrollo de la formación profesional como modalidad específica fue y continúa siendo residual. En cambio, en países como Brasil, Colombia o Venezuela, la cobertura del sistema había sido menor y la FP lograba dar respuesta tanto a necesidades de calificación específica, como a aspiraciones por educación de la población, y de clasificación del mercado de trabajo.

Esto dio origen en los países mencionados, a instituciones públicas, privadas o mixtas, de formación profesional con un alto grado de inserción y desarrollo territorial. Tal es el caso del SENAI y del SENAC en Brasil, del SENATI en Perú o el SENA de Colombia<sup>1</sup>. Estas instituciones estaban destinadas básicamente a la formación y calificación de la fuerza de trabajo en un período que en general se caracterizó en la región por la industrialización sustitutiva de importaciones, con desigualdades muy importantes entre los países.

Esta situación se mantiene hacia fines de la década de los '80, cuando luego de la crisis de la deuda y los problemas de estancamiento e inflación que caracterizaron el desarrollo económico del período, comienzan a impulsarse nuevos o renovados aires para la acción educativa.

*La certificación – aprendizaje: ¿un reconocimiento del valor de la experiencia o un mecanismo de mercado?*

En las últimas décadas del siglo XX comienza a discutirse la asociación entre certificación y formación que otorgaba a las instituciones educativas el monopolio del otorgamiento de credenciales.

Básicamente se considera que la experiencia de vida y de trabajo es fuente de aprendizajes, que pueden ser validados y certificados por algún organismo, en vías a la movilidad de las personas. Esa misma movilidad ascendente que mediante la educación formal entre otras cosas, sirvió de norte a la mayor parte de los migrantes internos y europeos durante todo el período anterior.

Las preguntas que surgen inmediatamente son: ¿en qué espacios es posible dicha movilidad que ya no es asegurada por la educación común?;

¿quién tiene la legitimidad para otorgarles un valor socialmente aceptado?; ¿qué tipo de experiencia puede ser reconocida?; ¿cómo se vinculan estos saberes con los que certifica el sistema educativo? Dichas preguntas tienen con frecuencia respuestas divergentes y dependen de los intereses de los actores sociales que los están impulsando.

Lógicamente han sido los actores del mundo del trabajo los que han iniciado este tipo de acciones que implican un cuestionamiento al sistema educativo en su monopolio de las certificaciones. En estas acciones no pueden soslayarse el impulso de los organismos internacionales antes mencionados, ni tampoco el papel jugado por los “mercadólogos” que instalaron la idea de la necesidad de un mercado de trabajo de credenciales.

El caso más ilustrativo y que sirvió como ejemplo e impulsor de muchos de los programas que luego se están llevando a cabo en diferentes países, fue el desarrollado en México (CONOCER<sup>2</sup>), en el cual se intentó un programa de alcance nacional que tuvo por objetivo la certificación de toda la fuerza de trabajo ocupada y la normalización de todas las ocupaciones; concluyó a los pocos años en un rotundo fracaso.

Los países del MERCOSUR, Uruguay primero, Argentina, Brasil, Chile, y Paraguay luego, han llevado a cabo (y continúan en algunos casos) en distintos momentos y con diferencias en su institucionalidad, programas de certificación de competencias. Mayormente bajo la órbita de los ministerios de Trabajo y en la mayoría de los casos impulsados por los mismos organismos, fundados en la necesidad de incrementar la *empleabilidad* de las personas, favoreciendo la intercambiabilidad y movilidad de la fuerza de trabajo en una estructura productiva que se supone de este modo podrá hacer frente a los problemas del desempleo primero y de la competitividad después.

Más tardíamente los sistemas educativos han comenzado a reconocer la posibilidad de certificación en todos o algunos de sus niveles y modalidades, por vías del reconocimiento de aprendizajes previos, no formales y de la participación en los procesos sociales, particularmente para el caso de la educación de adultos y técnico profesional. Si bien en muchos casos existían formas de reconocimiento del auto aprendizaje, la diferencia se expresa ahora en que tal reconocimiento no se hace sobre la base de las evaluaciones tradicionales de contenidos, sino mediante algún procedimiento de equiparamiento de la experiencia con los currículos escolares. Sin duda aparece más fácil su resolución cuando se trata de la formación profesional de base, y prácticamente no hay avances en la región, en relación con el resto de los niveles de enseñanza.

En ambos casos, los objetivos propuestos distan bastante de los avances en los hechos, y se observan problemas tanto metodológicos como de coordinación de las políticas públicas, que aún no han sido resueltos.

Más allá de la validez específica que puedan alcanzar las certificaciones así construidas, cabe preguntarse si resulta necesario y favorecedor de

<sup>1</sup> En Brasil el SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial) y el SENAC (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial) fueron creados en la década del 40; en Perú el SENATI (Servicio Nacional de Adiestramiento en el Trabajo Industrial) fue concebido en la década de 1960) así como el SENA de Colombia (Servicio Nacional de Aprendizaje) que data de fines de la década de 1950.

<sup>2</sup> El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, fue constituido en México mediante un fideicomiso, administrado por una Agencia Financiera Nacional a partir de un convenio suscrito en 1995 por las Secretarías de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social.

las posibilidades de movilidad calificante de las personas la creación de un mercado de trabajo de credenciales en países en los cuales hasta hoy, los niveles básicos del sistema educativo son los que permiten y segmentan el inicio de carreras profesionales distintas, especificándose luego al interior de las organizaciones productivas.

### La homogeneidad acordada: ¿un camino por un campo minado?

El proceso de integración regional del MERCOSUR, ha incorporado tímidamente definiciones en el ámbito de las políticas sociales en general, educativas y laborales en particular. Los sistemas de formación profesional "sistémicos" e integrados, las formas de articulación entre la formación específica y la formación general y la posibilidad de validar saberes construidos en la experiencia, actúan en general como recomendaciones y objetivos "deseables" que sólo son utilizados en cada país, y como es lógico, en el marco de los actores e intereses particulares.

Si bien los avances normativos y los acuerdos surgidos de las discusiones del MERCOSUR son lentos y respetuosos de las particularidades locales, sobre algunos temas, como el que nos ocupa, existe un consenso previo que se ha constituido por fuera de las discusiones políticas y de los marcos de legitimidad del sistema democrático y sus actores políticos.

Podemos decir que la construcción en el plano regional de políticas de certificación y validación de saberes del trabajo corre el peligro de dejar de ser una discusión política para convertirse, a partir de la homogeneización implícita, en una discusión técnica o metodológica, dejando velados los objetivos más estructurales en lo que hace al funcionamiento del mercado de trabajo, las articulaciones entre educación, certificación y clasificación social, así como la legitimidad y representatividad política de quienes las llevan adelante.

### ¿Hacia la convergencia de un mercado de trabajo común? ¿Qué consecuencias para las trayectorias?

Es de suponer en principio que la construcción de nuevas certificaciones juegue un papel diferencial en cada país de acuerdo con el grado de participación de la población en los distintos niveles del sistema educativo, la generalización de las certificaciones específicas y las formas de gestión de la fuerza de trabajo al interior de las organizaciones productivas.

Respecto de la cobertura educativa por niveles y modalidades, más allá de los esfuerzos generales llevados a cabo en cada país, estamos en presencia de una gran heterogeneidad (ver cuadro 1).

En aquellos países en los cuales la educación secundaria y técnico profesional no tiene una alta cobertura -Brasil y Paraguay en el grupo de más edad-, la certificación de saberes, en la medida que tome en cuenta las certificaciones existentes en el sistema educativo, puede contribuir a la homogeneización de la fuerza de trabajo y posibilitar

la movilidad ascendente en la medida que logre articularse la certificación con la continuidad educativa posterior.

En aquellos países como Argentina o Chile, en los que el nivel secundario está más extendido -en particular en el caso de Argentina, donde aún es el requisito necesario para el acceso al mercado de trabajo-, la proliferación de credenciales más que a homogeneizar y democratizar el acceso al empleo: para quienes se hallan insertos en ciertos circuitos y empresas será más fácil acceder a certificaciones (dada la calidad de sus experiencias) que para los que se hallan fuera del mercado de empleo, o bien para los que ocupan de modo precario y en tareas de baja calificación.

Así, el fortalecimiento de la idea de certificación a partir del aprendizaje y no de la enseñanza, que recupera en principio el papel de la autoformación y la experiencia como fuente de saber, podría en muchos casos dejar librados a su suerte a quienes por sus condiciones estructurales, no cuentan con los

	25-34		55-64	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Al menos Secundario Alto (b)				
Argentina	54,7	60,4	35,1	35,2
Brasil	11,7	15,0	9,5	8,1
Chile	63,7	65,9	33,2	30,4
Paraguay	31,2	32,7	13,6	10,9
Uruguay	35,0	44,1	27,6	27,9

Fuente Mercosur educativo 2004

CUADRO 1.

### La situación en Argentina

La primera experiencia de certificación de competencias surge en Argentina en el año 2001, a partir del financiamiento del BID a una asociación de cámaras empresarias, un pequeño grupo de sindicatos y consultores. Esta experiencia es el embrión de lo que años después, desde el ministerio de Trabajo nacional, se conoce como el Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional, que tiene entre otros, el objetivo de certificar las competencias de los trabajadores, y que hasta la actualidad han trabajado en varios sectores y ocupaciones (alrededor de 180 normas de competencia en más de 30 sectores de actividad). Dichas acciones, no tienen explícitamente un impacto en las regulaciones colectivas del trabajo, ni en relación con el sistema educativo.

Desde el sistema educativo, por su parte y en paralelo con este proceso, las últimas leyes sancionadas a nivel nacional (ley de educación nacional de 2007 y ley de educación técnico profesional de 2005) reconocen la posibilidad de validar la experiencia y los aprendizajes previos para acceder al sistema educativo, tanto en los niveles y modalidades básicas (primario, secundario) como en la educación técnico - profesional. Dicha posibilidad no tiene aún una expresión operativa, con excepción de una experiencia breve e inconclusa que se realizó en la provincia de Buenos Aires entre los años 2006-2007<sup>1</sup> y que se halla prácticamente desmantelada en la actualidad, debido a la falta de consensos y articulaciones dentro de la propia estructura del sistema educativo provincial.

En los avances desarrollados por los actores del mundo del trabajo, incluyendo a los organismos públicos responsables, ha prevalecido como es lógico, una mirada tendiente a incidir en el funcionamiento del mercado de empleo. Esto se expresa tanto en las metodologías empleadas (que sólo analizan los saberes en términos de competencias), como en la intención de constituir un mercado de credenciales controlado por los propios actores intervinientes.

Desde el sistema educativo, han primado las expresiones valorativas del reconocimiento de la experiencia, sin poder aún construir metodologías y formas específicas de diálogo entre los saberes construidos en la acción, y los transmitidos por los currículos escolares. Como resultante, en lugar de integrar la experiencia en relación con las certificaciones existentes, se ha propugnado la creación de nuevos títulos.

En ambos casos, más allá de lo incipiente de su desarrollo, se fortalecería un proceso de proliferación de credenciales originadas en organismos públicos distintos.

<sup>1</sup> Los documentos resultantes de esta experiencia pueden consultarse en: <http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/agencia/lecturasrecomendadas/documentosdescarga/informefinaln2tamberos.pdf>  
<http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/agencia/lecturasrecomendadas/documentosdescarga/informefinaln1soldadores.pdf>

requisitos mínimos para el acceso a la información formadora, y cuyas experiencias, por desarrollarse en espacios marginalizados, carecen de validación social en términos de acceso a la distribución de bienes y servicios a través del empleo. En este sentido, el reconocimiento valorativo que se propone en algunos casos, expresado en la certificación de saberes de experiencia que no encuentran su lugar en el mercado de empleo ni en el sistema educativo, quedaría en el mismo lugar de las buenas intenciones en el que los liberales del siglo XIX pusieron a los derechos civiles, económicos y sociales. Sólo podrían tener un impacto positivo en las trayectorias de las personas si las certificaciones generadas por este tipo de mecanismos y políticas lograsen impactar la actual estructura educacional, vale decir como logros parciales efectivamente reconocidos como parte de los saberes generales y específicos de los que dan cuenta los diplomas oficiales. Es de señalar que para esto es necesario avanzar en la construcción de metodologías que, surgidas de una profunda discusión epistemológica y pedagógica, permitan objetivar los diferentes tipos de saberes que se construyen en la experiencia. Finalmente, la constitución de un mercado común y la homogeneización de políticas educativas y de certificación tendientes al mejoramiento de la productividad y de la movilidad social parecería depender, más que de instrumentos comunes y de la homogeneización de los caminos, de la capacidad de diversificar las políticas, metodologías y articulaciones de acuerdo con las necesidades y dificultades de cada país para alcanzar los objetivos propuestos por los acuerdos regionales.

Martín Spinosa y Ana Drolas  
(Ceil-Piette)

### La situación en Brasil

Brasil ha creado en el año 2005, un Sistema Nacional de Certificación Profesional por disposición del gobierno federal. Constituye una propuesta gubernamental coordinada por varios ministerios (trabajo, educación, salud, turismo, industria entre otros) montada sobre experiencias existentes en el ámbito nacional en varias profesiones y consejos sectoriales como el de turismo o enfermería entre otros. Esta propuesta recoge un trabajo de dos años en el cual se llevaron adelante procesos de consulta a organismos y actores del mundo de la educación y del trabajo, incluyendo a las centrales obreras y empresarias, el SENAC y el SENAI, y contó a su vez con el apoyo y organización de CINTERFOR/OIT. La pretensión de la propuesta es la de constituir un repertorio nacional de oficios certificables al mismo tiempo que organismos dedicados tanto a la certificación como a la formación.

Esta propuesta recoge los antecedentes de la ley de educación de 1996, la que en su artículo 41 reconoce los saberes de la experiencia y del trabajo como forma de acceso al sistema educativo para la prosecución de estudios, o bien para la certificación profesional. En el caso del Sistema Nacional de Certificación Profesional, se prevé que las certificaciones puedan actuar como etapas dentro de itinerarios de profesionalización definidos por el subsistema de formación profesional. Por lo relevado en los documentos oficiales, se está aún en una fase de consenso y acuerdos a nivel de sectores y ministerios para su implementación. Es interesante marcar a su vez que en Brasil se había dado un proceso de avance hacia la modularización de la formación profesional en detrimento de la formación técnica más general, hecho que comenzó a revertirse con la asunción del gobierno del PT, revalorizando el papel de las escuelas técnicas de nivel medio. En este marco, el proceso descripto de certificación, pareciera quedar restringido a las ocupaciones específicas sin demasiada relación con el resto del sistema educativo.

### RECUADRO 2.

### Para saber más:

<http://www.mercosur.int>  
<http://www.cineterfor.org.uy>  
<http://www.trabajo.gov.ar/calidad/index.asp>  
<http://www.mec.gov.uy>  
<http://www.mte.gov.br>  
<http://www.mec.gov.py>

### Bibliografía relacionada:

- Cinterfor/OIT (2002) Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. *Competencia laboral y valoración del aprendizaje*. Montevideo, Cinterfor. N° 152.
- Drolas, A. (En prensa) Del saber colectivo a las cualidades individuales. (MIMEO - CEIL/PIETTE)
- Ferreira, María del Carmen (2003) La Formación Profesional en el Mercosur. CINTERFOR. Montevideo
- Hermida Uriarte, Oscar; Barreto Ghione, Hugo. (1999) Formación Profesional en la Integración regional. CINTERFOR. Montevideo.
- Spinosa, M. (2008) El reconocimiento del valor educativo del trabajo. En Revista Novedades Educativas No 207.
- Spinosa, M. (2007) Los Saberes del Trabajo. Ensayo sobre una articulación Posible. En Revista Anales de la educación Común. Tercer siglo - año 2 - número 4.
- Spinosa, M. (2007) El análisis y reconocimiento del saber en el trabajo (o de cuando se usan lupas para mirar las estrellas). Presentación al V Congreso de Sociología del Trabajo "Hacia una nueva civilización del trabajo". Montevideo.

### RECUADRO 3.

### La experiencia de Uruguay, Chile y Paraguay

En Uruguay, hacia fines de la década de 1990, el ministerio de trabajo y en particular la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) suscribieron un convenio con el Programa CONOCER de México para la creación de un Sistema Nacional de certificación de competencias. De dicho acuerdo no parecen haber surgido iniciativas concretas en de políticas programas públicos, a juzgar por la documentación oficial disponible, no obstante lo cual, continúa siendo una tarea pendiente a la luz de los informes y publicaciones realizados por la sede de CINTERFOR/OIT en Montevideo. En lo que hace al sistema educativo, el gobierno envió al parlamento un proyecto de ley de educación, que en su contenido prevé en su artículo 41 y como parte de una política de reinserción y continuidad educativa la posibilidad de validar conocimientos adquiridos en la experiencia social para acceder a los diferentes niveles y modalidades, reservándose el Ministerio de educación, la facultad de otorgar títulos y certificados.

El caso de Chile, similar a la Argentina en cuanto a la preeminencia de la mirada sobre el mercado de trabajo, llevada a cabo por los actores del sector, ha contado también con el apoyo y financiamiento del BID para el inicio de un programa de certificación de competencias laborales. En el año 2008 se crea por ley un sistema nacional de certificación de competencias laborales, bajo la conducción de una comisión integrada por varios ministerios y actores sectoriales. Lo reciente de este proceso, aún no permite definir resultados, no obstante lo cual, es posible anticipar la prevalesencia de una mirada reductora de la formación en tanto competencias, y del mercado de trabajo como mercado de credenciales.

En Paraguay el proceso es aún más incipiente aunque presenta hasta el momento, características similares. En el año 2003 se constituyó un acuerdo entre el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y la Universidad del Cono Sur de las Américas (UCSA), para la implementación de un Sistema de Capacitación y Certificación por Competencias, dirigido al sector de la construcción. Este programa contó con el financiamiento del BID y de las cámaras sectoriales. Más recientemente, durante el año 2008, se constituyeron acuerdos entre el mismo organismo educativo (SNPP) y el homólogo de Colombia, para la transferencia de tecnología en formación y certificación de competencias. En lo que hace a su sistema educativo, la ley general de educación, que data de 1998, reserva al sistema educativo el otorgamiento de títulos y certificaciones y permite la posibilidad de acceso a los distintos niveles, aún sin contar con los niveles precedentes, mediante pruebas o exámenes especiales.

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) de Francia y el Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (Ceil-Piette) del Conicet, Argentina. Traducción: Irène Brousse. Supervisión técnica: Julio C. Neffa. Coordinación y realización: Dominique Bally.

Céreq: 10, place de la Joliette - BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02, Francia. Tel. 04 91 13 28 28; Fax 04 91 13 28 80; e-mail: bally@cerreq.fr; <http://www.cerreq.fr>  
 Ceil-Piette (Conicet): Saavedra 15 P.B. - CP 1083 - Buenos Aires, Argentina. Tel./Fax (5411) 4953 7651/9853; e-mail: publicaciones@ceil-piette.gov.ar; <http://www.ceil-piette.gov.ar>