



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

P

# Los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo enfrentando la fragmentación de los sistemas de educación y formación para trabajo

## Las políticas de reconocimiento de saberes de los trabajadores como campo relativo y conflictual.

Autor:

Herger, Natalia

Tutor:

Riquelme, Graciela C.

2012

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias de la Educación.

Posgrado



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL  
Repositorio Institucional de la Facultad  
de Filosofía y Letras, UBA

**Universidad de Buenos Aires**

**Facultad de Filosofía y Letras**

**DOCTORADO**

**Los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo enfrentando la fragmentación de los sistemas de educación y formación para trabajo: las políticas de reconocimiento de saberes de los trabajadores como campo relativo y conflictual**

**Doctoranda: Magíster Natalia Herger  
(Expte. 815621/04 – Res. N° 5250/05)**

**Directora de Tesis: Dra. Graciela C. Riquelme**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Noviembre 2012**

*A Ana Paula,*  
quien desde la panza, los brazos y el cochecito  
me acompañó en el proceso de escritura

*A Robbie,*  
por su comprensión y aliento

## Índice

<b>Agradecimientos</b>	<b>6</b>
<b>Nota preliminar</b>	<b>8</b>
<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>Primera Parte:</b>	
<b>Educación, Trabajo y Saberes: abordajes teóricos</b>	
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Procesos de apropiación de saberes a lo largo de la vida</b>	<b>16</b>
1.1 Debates en torno a la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida	17
1.2 El sistema educativo y de formación y la experiencia de vida y de trabajo	21
1.2.1 El sistema educativo y de formación y apropiación de saberes	21
1.2.2 Educación y aprendizajes informales	25
1.3 Educación y trabajo a lo largo de la vida	30
1.3.1 Aparato productivo, mercado de trabajo y educación	30
1.3.2 Las múltiples demandas de educación y formación para el trabajo	35
1.3.3 Demandas y barreras para el acceso a la educación y formación para el trabajo	40
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Saberes, mundo del trabajo y reconocimiento de saberes de jóvenes y adultos</b>	<b>44</b>
2.1 Acerca de la definición de saber	45
2.1.1. El saber y el conocimiento: diferentes tipos y clasificaciones	45
2.1.2 Del saber y el conocimiento a las competencias en el sistema educativo	49
2.2 Saberes, calificaciones y competencias en el mundo del trabajo	53
2.2.1 De las calificaciones a las competencias: aproximación conceptual e histórica	53
2.2.2 La dimensión tácita del saber de los trabajadores	57
2.3. Las políticas de reconocimiento de saberes	61
2.3.1 Antecedentes y su difusión en el mundo	62
2.3.2 Acerca de las ventajas y limitaciones del reconocimiento de saberes	71
2.3.3 Los títulos de nivel educativo y los certificados de la experiencia en el mercado de trabajo	75
<b>Capítulo 3</b>	
<b>El reconocimiento de los saberes de los trabajadores en Argentina. Propuesta de abordaje conceptual</b>	<b>79</b>
3.1 Sociedad, sistema educativo y mundo del trabajo como ámbitos de la apropiación de saberes.	80
3.2 Los intereses y conflictos en el reconocimiento de saberes de los trabajadores	90
3.3 La apropiación de saberes de jóvenes y adultos de bajo nivel educativo: supuestos y estrategias metodológicas	95

## **Segunda Parte:**

### **La apropiación de saberes y su reconocimiento en Argentina**

#### **Capítulo 4**

#### **Fragmentación de los sistemas de educación y formación para el trabajo 104**

- 4.1. Los trabajadores jóvenes y adultos con bajo nivel educativo 105
- 4.2 Diagnóstico de la educación y formación para el trabajo: continuidades y rupturas 110
  - 4.2.1 Fragmentación de los agentes y los programas de educación y formación para el trabajo 115
  - 4.2.2 La falta de planificación de las acciones y/o de los contenidos de la formación 119
  - 4.2.3 La superposición en los objetivos y las poblaciones beneficiarias 122
- 4.3 Niveles de atención de la población con bajo nivel educativo 124
- 4.4 Desafíos del bajo nivel educativo para el reconocimiento de saberes 126

#### **Capítulo 5**

#### **Ámbitos y actores involucrados en el reconocimiento de saberes: ¿quiénes certifican y qué certifican? 130**

- 5.1. El sistema educativo y de formación como instancia de certificación/acreditación de saberes 131
  - 5.1.1. El rol del Estado en la certificación de los niveles de estudios adquiridos en el sistema educativo 134
  - 5.1.2 Acerca de los títulos y certificados del nivel secundario y de la modalidad adultos y técnico profesional 138
- 5.2 El reconocimiento de los saberes adquiridos fuera del sistema educativo 141
  - 5.2.1 El mapa de ámbitos y actores: fragmentación y diversidad 143
  - 5.2.2 Objetivos y población a la que se dirigen 144
  - 5.2.3 Los certificados: tipos, validez y alcance 148
- 5.3. Algunos casos seleccionados de ámbitos y actores en el reconocimiento de saberes de los trabajadores 150
  - 5.3.1. La Agencia de Acreditación de Competencias Laborales de la provincia de Buenos Aires 151
  - 5.3.2. La certificación de competencias en el sector de la construcción 161

#### **Capítulo 6**

#### **Los aprendizajes informales en la vida social y en el trabajo: algunos aportes para la comprensión de trayectorias de educación y trabajo 172**

- 6.1 Los aprendizajes informales en la vida social y en el trabajo 173
- 6.2 Participación de los trabajadores en políticas de reconocimiento de los saberes obtenidos fuera del sistema educativo 181
- 6.3. Educación no formal y reconocimiento de saberes previos 186
- 6.4 Hacia una reconstrucción de los recorridos educativos y de formación de la población con bajo nivel educativo 189

## **Tercera Parte:**

### **La regulación del reconocimiento de saberes**

#### **Capítulo 7**

#### **El reconocimiento de saberes como un campo relativo y conflictual 194**

7.1. Pugna de intereses	195
7.1.1 Evidencias de la pugna de intereses	195
7.1.2 Los actores sociales frente al reconocimiento de saberes	202
7.2. La diversificación de certificaciones y el mercado de ilusiones de corto plazo	210
7.3. Objetivos explícitos e implícitos: ¿a quiénes sirven las políticas de reconocimiento de saberes?	217

#### **Capítulo 8**

#### **Hacia una necesaria regulación del reconocimiento de saberes 223**

8.1 La regulación ¿es necesaria?	224
8.1.1 El rol del Estado	224
8.1.2 ¿Quién y para qué?: perspectiva de los informantes claves	230
8.1.3 Algunas instancias de regulación en Argentina	234
8.2 Condiciones para una política de reconocimiento de saberes en Argentina	240
8.2.1 Condiciones para el reconocimiento de saberes: las experiencias internacionales	242
8.2.2 La opinión de los informantes claves	246
8.3 Posibilidades y desafíos para el logro de instancias de regulación del reconocimiento y la certificación	251

#### **Bibliografía 260**

#### **Cuadros Anexos 271**

#### **Anexo Documental 278**

#### **Anexo Metodológico 290**

## **Agradecimientos**

Quiero en primer lugar destacar a mi Directora de Tesis, la Dra. Graciela C. Riquelme, quien con su inmensa rigurosidad y generosidad académica me condujo en este difícil proceso y dedicó horas a la discusión de ideas, la lectura atenta y la corrección puntillosa. Esta tesis no hubiera sido posible sin su permanente y estimulante presencia teórica desde la definición del diseño. Sus aportes, sin dudas han enriquecido el contenido de esta tesis.

Mi agradecimiento es doble ya que hace casi catorce años me ofreció la oportunidad de iniciar mi formación en investigación, orientando desde ese momento mi desarrollo académico y profesional en las temáticas de la educación y formación de los trabajadores. Gracias por ser mi maestra, y transmitirnos a los becarios e investigadores en formación no sólo los conocimientos y la experiencia para el trabajo académico, sino también la –su- pasión por el oficio de investigación y su compromiso con el saber.

Debo agradecer al Programa Educación, Economía y Trabajo (CONICET - PEET-IICE/UBA) del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación del UBA y especialmente a su Directora, por construir un espacio de formación y producción intelectual que abre sus puertas a los jóvenes y respalda permanentemente nuestro crecimiento profesional. Este “centro de investigación” da viabilidad académica, física e informática a los proyectos de sus becarios e investigadores en formación.

A los Proyectos de Investigación del PEET, particularmente a los Proyectos “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” (UBACyT 2004-2007 F146 y CONICET 2005-2008 ) y al Proyecto “Las demandas de educación y formación para el trabajo en la argentina post crisis: Revisión de las nociones de oferta y demanda y evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores” (FONCyT ANPCyT PICT 2007-00267). Durante el primero se inicio el proyecto de tesis y dio apoyo a los primeros relevamientos de información con un equipo de asistentes y estudiantes avanzados. Va para ellos también mi agradecimiento.

En el marco del segundo proyecto se concretó el marco teórico de la investigación de doctorado. Pero además debo agradecer a este proyecto del CONICET - PEET-IICE/UBA porque autorizó el uso en esta tesis de la encuesta “Educación y trabajo a lo largo de la vida” – ArCaWALL. Mi agradecimiento es también para el “Programa Educación media y formación para el Trabajo para Jóvenes” (Convenio DCI-ALA/2007/18991) del Ministerio de Educación que financió la aplicación de la encuesta en el Gran Buenos Aires.

Al CONICET que me otorgó una beca Doctoral Tipo I y financió mi formación y mi trabajo de tesis durante esos años.

Al Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación por darle aval a los becarios y fomentar el intercambio intelectual entre los jóvenes que se están formando en la investigación en educación.

A mis compañeros del PEET, especialmente Ariel Langer con quien compartimos este espacio de producción desde hace muchos años, y Jorgelina Sassera, quién colaboró con el relevamiento documental y la traducción de algunos materiales. Ellos junto a Alexander Kodric y Mariano Anconetani, colaboraron en la concreción de esta tesis cubriendo actividades en el Programa y en los proyectos de investigación.

A todos los funcionarios y técnicos de los Ministerios Nacionales y Provinciales que fueron repetidamente consultados y entrevistados en el relevamiento de la información cualitativa y cuantitativa. A los informantes claves - académicos, responsables y técnicos de áreas de educación y formación para el trabajo así como a representantes sindicales y de organismos de certificación- que respondieron por escrito y oralmente a la consulta de opinión y dispusieron del tiempo para reflexionar sobre los temas planteados.

Finalmente a mi familia, especialmente mis padres, por haber apoyado y colaborado siempre con mis proyectos. Y a Robbie, mi esposo, por la confianza y el aliento incondicional para que pudiera alcanzar este objetivo académico. Gracias por el amor que me han brindan todos los días.

## **Nota Preliminar**

Esta tesis doctoral corresponde a mi trayectoria como investigadora en el Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Hace quince años y aún antes de finalizar mi carrera de grado pude incorporarme al PEET como auxiliar de investigación y desde el año 2004 me desempeño como Secretaria Académica del Programa, integrando los equipos de investigación de los proyectos UBACyT, CONICET y FONCyT-ANPCyT, dictando como ayudante de primera en las materias Trabajo y Mercado Laboral y Economía de la Educación y participando de las actividades de transferencia y asistencia técnica a áreas del sector público.

Luego de casi tres años de formación en el PEET, en 2001 inicié la maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, aportó contenidos teóricos y metodológicos para el análisis de los problemas sociales y las políticas públicas dirigidas a su atención.

La decisión de continuar mi carrera académica se plasmó en la presentación y admisión en el Programa de Doctorado de la Facultad de Filosofía y Letras en el marco del cual se presenta esta tesis; simultáneamente con la obtención de la Beca Doctoral de CONICET en 2004, con la Dirección de la Dra. Graciela C. Riquelme, fue fundamental para el desarrollo de esta investigación.

Mi desarrollo como investigadora en el Programa Educación, Económica y Trabajo (CONICET - PEET-IIICE-F.F.yL/UBA) es en el campo de las políticas de educación y formación de los trabajadores. En 1997, como estudiante avanzada de la Carrera de Ciencias de la Educación cursé las materias que dicta el equipo del PEET y participé de créditos de investigación, que me introdujeron en la comprensión compleja de los problemas de la atención de las demandas educativas de los trabajadores propia del marco teórico elaborado por la Directora del PEET desde el campo de la economía política de la educación.

A partir de ese momento las temáticas de mi formación fueron en el marco de las líneas centrales de los proyectos de investigación del PEET. Entre los más importantes cabe mencionar:

- La comprobación de la hipótesis del mercado de ilusiones de corto plazo en la educación y formación para el trabajo, que fue el tema de mis primeros pasos en investigación y que en la actualidad sigue siendo vigente.
- La evaluación de la situación educativa de la población joven y adulta a través del aprovechamiento de fuentes de información socio-demográficas (Encuesta Permanente de Hogares, Módulo de Educación de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1998, Encuesta Desarrollo Social y Condiciones de Vida de 1997 y 2001) que siguiendo con las conceptualizaciones de grupos de población beneficiados y excluidos y posteriormente, la hipótesis de la doble exclusión educativa y laboral.
- La evaluación de las políticas de educación y formación para el trabajo, las políticas de empleo y las políticas sociales en relación con las necesidades educativas de los trabajadores.

Este último tema fue el objeto de mi tesis de maestría sobre los procesos de fragmentación y superposición de las ofertas de educación y formación para el trabajo y la interpretación crítica de sus consecuencias en la atención de las necesidades educativas de los trabajadores con bajo nivel educativo en la década del noventa.

Los interrogantes que surgieron en la tesis de maestría acerca de las dificultades que enfrentan los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo para la apropiación de saberes socialmente necesarios en un mosaico fragmentado de ofertas de educación y formación para el trabajo, motivaron que el tema de inscripción al Doctorado fuera definido como “Los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo enfrentando la fragmentación de los sistemas de educación y formación para trabajo: la apropiación de saberes y la distribución de recursos”.

El avance de las políticas de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo y de las acciones de certificación de competencias para los

trabajadores, que en los últimos años complejizaron los escenarios de educación y formación para el trabajo, llevaron a precisar el objeto de la investigación en torno a dichas políticas y su carácter relativo y conflictual. Así se retomaba el enfoque de conceptualización de las calificaciones ocupaciones acorde al juego de fuerzas y relaciones de conflicto entre los grupos y/o actores sociales, que distinguen los desarrollos teóricos de la directora del PEET.

Esta tesis se realizó en el marco del Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, cuya directora, Dra. Graciela C. Riquelme, dirigió también la investigación de doctorado. Tuvo el respaldo de los proyectos de investigación en curso en el PEET en estos años: 1) Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social” (UBACyT 2004-2007 F146 y CONICET 2005-2008 ); 2) Proyecto “La deuda social en educación y formación para el trabajo en Argentina: Diseño de modelos de atención del derecho a la educación” (UBACyT 2008-2010 F151 y PIP CONICET 2009 -2011 0410); 3) Proyecto “Las demandas de educación y formación para el trabajo en la argentina post crisis: Revisión de las nociones de oferta y demanda y evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores” (FONCyT ANPCyT PICT 2007-00267).

## Introducción

Esta tesis de doctorado tuvo como objetivo el análisis de las políticas de reconocimiento de los saberes de los trabajadores en Argentina, a partir de la caracterización de los procesos de apropiación de saberes y de los ámbitos, sectores y actores que intervienen y determinan su constitución como un campo relativo y conflictual.

El documento de tesis está organizado en tres partes. La **primera** – Educación, Trabajo y Saberes - tiene carácter teórico conceptual: La relación educación, trabajo y apropiación de saberes se aborda desde diversas perspectivas disciplinares, para luego explicitar el encuadre conceptual que utilizo en la interpretación de las políticas de reconocimiento de saberes en nuestro país.

El *primer capítulo* está dedicado a los ámbitos donde se realiza la apropiación de saberes, focalizando en los que consideramos más importantes en relación al objeto de la tesis: el sistema educativo y de formación y el mundo del trabajo. En cada uno de estos espacios los procesos de apropiación tiene diferentes características y los saberes que se transmiten difieren en tipo, contenidos y el reconocimiento social que pueden alcanzar.

Se presentan dos esquemas comprensivos de las demandas educativas y de formación para el trabajo para interpretar la situación de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo como grupos doblemente excluidos de la educación y el trabajo.

El *segundo capítulo* - Saberes, mundo del trabajo y reconocimiento de saberes de jóvenes y adultos – reseña los enfoques y las perspectivas conceptuales más significativas respecto a las definiciones de saber y de conocimiento. Los desarrollos teóricos referidos a los saberes que se construyen y utilizan en el trabajo son interpretados en el marco de los cambios en los procesos y la organización del trabajo.

Las políticas de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo, su contexto de surgimiento y su difusión en diferentes países son temas

centrales del capítulo. El análisis de experiencias en otros países permite identificar limitaciones y problemas de este tipo de acciones así como reflexionar sobre respecto los beneficios para la inclusión educativa y laboral de población con bajo nivel educativo.

El objetivo del *tercer capítulo* es la presentación del encuadre conceptual de la tesis, el problema de investigación y las definiciones metodológicas adoptadas para el abordaje de las experiencias argentinas. El capítulo se organiza en torno a tres ejes: los procesos de apropiación de saberes, los ámbitos sectores y actores que intervienen en el reconocimiento de saberes y el carácter relativo y conflictual de este campo de las políticas públicas.

La **segunda parte** del documento corresponde a la construcción del mapa de las políticas de reconocimiento en Argentina, a partir de la interpretación de los procesos de apropiación de saberes y los ámbitos que intervienen.

La caracterización analítica del caso argentino se inicia con el diagnóstico de los problemas de acceso y permanencia en el sistema educativo que sufre la población joven y adulta en general y la población económicamente activa en particular y que se expresan en la persistencia del bajo nivel educativo (capítulo 4). Los cambios en el perfil educativo de la PEA en la última década y en las tasas de desocupación por nivel educativo son analizados en la perspectiva de la interpretativa de la doble exclusión educativa y laboral que experimentan los trabajadores que no alcanzaron el nivel secundario completo.

El análisis de las medidas de política que en las últimas décadas han configurado escenarios fragmentados de ofertas de educación y formación para el trabajo tiene por objetivo dar cuenta de las características de este ámbito de la apropiación de saberes para los trabajadores jóvenes y adultos.

El capítulo central (capítulo 5) está dedicado a las orientaciones y sentidos de las políticas de reconocimiento de saberes y sus impactos en la relación entre la educación y el mundo del trabajo. El análisis del rol del sistema educativo en la certificación de los

niveles de estudio pone el foco en la dispersión de títulos y certificados como manifestación de la segmentación educativa.

Las políticas de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo constituyen un campo nuevo de la política pública de educación y formación para el trabajo para el que vale analizar qué sectores y actores intervienen, así como los objetivos y la población a la que se dirigen y los tipos de certificados que otorgan. Los estudios de caso propuestos dan cuenta de las tendencias dominantes en este campo, así como de propuestas alternativas que no alcanzaron viabilidad política.

El capítulo seis plantea la reconstrucción de los recorridos de educación formal, no formal e informal de jóvenes y adultos y demuestra la incidencia casi determinista de la primera sobre las restantes oportunidades de educación a lo largo de la vida. La opinión de los sujetos acerca de las políticas de reconocimiento de saberes da cuenta del interés de este tipo de acciones para sus proyectos de formación.

La **tercera parte** está dedicada a la interpretación de los aspectos críticos de las políticas de reconocimiento de saberes en el caso argentino. El objetivo es proponer la reflexión acerca de las condiciones requeridas para que la implementación de este tipo de acciones favorezca la concreción de proyectos educativos y de formación para el trabajo a lo largo de toda la vida.

El carácter relativo y conflictual del campo del reconocimiento de saberes es demostrado a través del análisis de los objetivos que sostienen la intervención de los diferentes tipos de actores (capítulo 7). Las pugnas en torno a las definiciones de tipo político-institucional, conceptual-metodológico y de recursos asignados surgen en el discurso de los informantes claves entrevistados en tanto ocupan posiciones diferentes en los ámbitos del trabajo; el Estado o el sistema educativo. La opinión de los informantes claves acerca del valor y alcance de los distintos tipos de certificados permitió comprobar el alcance relativo de la certificación de competencias laborales en tanto se desarrollan sin articulaciones y ni puentes con el sistema educativo.

El punto final de la tesis plantea la necesidad de la regulación del ámbito de la educación y formación para el trabajo en general y de las políticas de reconocimiento de

saberes en particular, como un requisito para el funcionamiento más articulado e integrado de los diferentes actores en pugna en este espacio de construcción social. Las experiencias de otros países aportan a la reflexión sobre aspectos necesarios para la coordinación entre ámbitos y actores. Los informantes claves parecen acordar con la búsqueda de regulación pero alertan sobre ciertas condiciones que deberían darse previamente.

Esta investigación permitió generar al menos dos reflexiones que pueden constituirse en recomendaciones para el campo de las políticas públicas de reconocimiento de saberes. La primera refiere a las condiciones para la implementación en Argentina, que incluye aspectos de tipo político, institucional, metodológico y de recursos económicos. La segunda reflexión se vincula con el necesario acuerdo que debería darse entre los sectores principales en este campo de la política pública, Educación y Trabajo, para reivindicar el derecho de los jóvenes y adultos al desarrollo de trayectorias educativas y de formación más integradas, articuladas y flexibles.

**Primera Parte**  
**Educación, Trabajo y Saberes: abordajes teóricos**

## **Capítulo 1**

### **Procesos de apropiación de saberes a lo largo de la vida**

Este capítulo aborda los procesos de apropiación de saberes, entendiendo que los sujetos adquieren saberes a lo largo de la vida a través de los aprendizajes que realizan en distintos ámbitos de su experiencia vital - el trabajo, la familia, las actividades recreativas, etc. – y de manera sistemática y organizada en el sistema educativo y de formación.

La construcción de saberes a partir de la experiencia en las diversas áreas de la vida social es una reivindicación de la educación de jóvenes y adultos y una de las premisas sobre la que se asientan las políticas de reconocimiento de saberes, que debe ir acompañada por la garantía del acceso a los saberes socialmente legitimados que se transmiten en los sistemas de educación y formación. La finalidad del sistema educativo es abrir nuevos y mayores horizontes a los estudiantes, sean niños, adolescentes, jóvenes o adultos, a través de la enseñanza de saberes generales y científico tecnológicos que constituyan la base de la definición de un proyecto de vida y trabajo.

El primer apartado del capítulo plantea la definición del proceso de apropiación de saberes y los debates recientes sobre los conceptos de aprendizaje y educación a lo largo de la vida. El segundo apartado está dedicado a los ámbitos donde se adquieren saberes, distinguiendo entre el sistema educativo y de formación y la experiencia de vida y de trabajo. Un tema clave es el rol del sistema educativo en la transmisión de saberes socialmente relevantes entendiendo que si bien no es la única institución que distribuye estos saberes, sí es la más importante y establecida en las sociedades modernas con ese fin.

Finalmente se desarrolla la noción de la educación y trabajo a lo largo de la vida, junto a la interpretación de las demandas educativas de los trabajadores de acuerdo a las características de la realidad económica y social. La caracterización de los trabajadores con distintos nivel educativo según sus oportunidades de participación en otras instancias educativas y su situación en el mercado de trabajo permite identificar a grupos beneficiados y excluidos. Las dimensiones y factores que intervienen inhibiendo

el acceso a la educación y formación para el trabajo de la población son conceptualizadas en términos de barreras culturales, económicas y físicas.

### **1.1 Debates en torno a la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida**

La apropiación de saberes comienza con el nacimiento, siendo la experiencia de vida el punto de partida de los procesos de aprendizaje a través de los cuales se adquieren saberes. La articulación de las múltiples situaciones y circunstancias vividas permite a los sujetos ir construyendo su identidad, elaborar saberes sobre sí mismos, sobre la realidad circundante y sobre las posibilidades de actuar en el mundo y de transformarlo.

Es necesario en el marco de los procesos de apropiación de saberes plantear la distinción entre aprendizaje y educación pues el aprendizaje, entendido como condición del desarrollo de las personas, es mucho más amplio que la educación, definida esta como actividad organizada e intencionalmente orientada a transmitir o adquirir saberes. El aprendizaje se produce en diferentes espacios, modalidades y medios, que exceden al formato escolar y de cualquier institución educativa formal y no formal; en tanto el aprender es parte de la condición humana y no siempre hay conciencia de que se está realizando.

En las últimas décadas en el campo educativo aparece la noción de aprendizaje a lo largo de la vida, que comienza a desplazar a la idea de educación permanente, generando un espacio de tensiones y debates al respecto. Diferentes autores plantean que el concepto de aprendizaje a lo largo de vida tiene connotaciones positivas al incentivar una apreciación más amplia y holística, en tanto implica una educación que va más allá del sector formal y se despliega como proceso de toda la vida. Desde una perspectiva holística el sistema educativo pasa a ser una de las instancias de aprendizaje, que interactúa con otras tales como el aprendizaje intergeneracional en la familia, la comunidad, la educación no formal en distintas instituciones; etc.

La perspectiva analítica de los aprendizajes ubica en el centro a los sujetos y su capacidad para aprender, mientras que el enfoque de la educación refiere a los sistemas

de instituciones organizadas socialmente. La tensión existente entre educación y aprendizaje a lo largo de la vida se expresa en las diferencias derivadas de los ejes “oferta y demanda”, “social e individual”, “formal institucionalizada y amplitud de formas de aprendizajes”, “derecho versus oportunidad” (Torres, R. M.; 2002). El primer término de cada eje -oferta, social, formal institucionalizada y derecho- remite al Estado y su responsabilidad con la educación, mientras que los segundos colocan a los sujetos como actores activos de su aprendizaje.

El “énfasis sobre el educando en la noción de “aprendizaje a lo largo de toda la vida” se podría interpretar también como la asignación de una mayor capacidad a la persona para devenir un agente, en contraste con la noción de “educación a lo largo de toda la vida” que incide sobre las estructuras y las instituciones (Medel-Añonuevo, 2006)” (UIL, 2010; p. 23). El riesgo está en que si los sujetos pueden tomar a cargo su formación, ello derive en orientaciones de política que limiten la injerencia del Estado y su obligación en la prestación de servicios educativos para la población de todas las edades, desconociendo las diferencias sociales que determinan el acceso a educación. El ideal de “aprender a aprender” al hacer hincapié en lo individual podría ser desvirtuado exacerbando la transferencia del peso de la responsabilidad educativa a los sujetos, especialmente en un contexto globalizado y orientado hacia el mercado.

En los países en desarrollo, como Argentina, en los cuales la deuda socioeducativa con la población de todas las edades (infantil, adolescente, joven y adulta) es aún muy grande, más allá de la discusión teórica acerca del paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida versus la educación permanente importa fortalecer una orientación de política educativa que tenga como una prioridad la atención de la población que no completó los niveles primario y secundario.

La realidad muestra que la fragmentación y la focalización parecen primar sobre la articulación de instancias de aprendizaje y educación a lo largo de la vida. Junto a las acciones de la política educativa, “existen políticas laborales orientadas a acompañar los procesos de desarrollo económico y social, a través de medidas de empleo y formación para los trabajadores beneficiados de ocupaciones en el sector formal, o para desempleados de esos mercados por vía de seguros de empleo y de formación” (Riquelme y Herger, 2009a; p. 4). Estos programas cubren una franja restringida de la

población con propuestas formativas muchas veces puntuales y acotadas que no consideran sus bajos niveles de educación formal.

Los estudios que revisan la situación del aprendizaje a lo largo de la vida en distintos países en desarrollo, destacan la existencia de tendencias contradictorias que afectan el desarrollo de la educación de jóvenes y adultos: a) la educación y el aprendizaje de adultos no es no-prioridad en las iniciativas internacionales por la educación, tales como la Educación Para Todos y las iniciativas de Vía Rápida vinculadas a ella; b) los niños pobres y sus padres compiten en términos de prioridades educativas dado un aducido contexto de escasez de recursos que obliga a seleccionar las acciones que se financiaran; c) la focalización en jóvenes y mujeres dentro de la población adulta, que excluye a los varones adultos al aplicarse un criterio de edad y de género unilateral; d) la búsqueda de modalidades más baratas que la educación formal para la atención de las necesidades educativas básicas, recurriendo a instancias no formales encaradas desde la sociedad civil especialmente en alfabetización y educación primaria; entre otras (Torres del Castillo, 2003).

Los enfoques de educación o aprendizaje a lo largo de la vida quedan así restringidos a niños y adolescentes y a la educación básica, desconociendo que las posibilidades de mejorar la educación de niños y niñas serán limitadas si no se atiende también a los jóvenes y adultos que los rodean. “Los países desarrollados han acuñado la expresión “bomba de tiempo pedagógica” para referirse a los hijos de personas analfabetas o con baja escolaridad (Kozol, 1990)” (Sirvent y Toppasso, 2006; p. 22), pues son muy altas las probabilidades de que sean también excluidos del sistema educativo. Una alternativa de intervención en los procesos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad estaría en promover la educación de jóvenes y adultos dentro de la perspectiva de la educación permanente.

La situación educativa de los países en desarrollo plantea a los Estados exigencias respecto a la obligación de garantizar la coordinación de diferentes recursos y modalidades socialmente disponibles para el cumplimiento del derecho a la educación en todas las edades. Las grandes desigualdades en las condiciones de vida de la población que redundan en oportunidades diferenciales de inclusión educativa no pueden obviarse ni dejar a los individuos, especialmente a aquellos con mayores

desventajas sociales, librados a su suerte sin la intervención de una política pública orientada a dar atención a las necesidades educativas.

El cumplimiento del derecho a la educación remite a la democratización del ingreso y permanencia hasta su finalización en todos los niveles educativos. El punto de partida debería ser la educación primaria y secundaria de calidad para la adquisición de saberes socialmente relevantes (generales y científico tecnológicos). Estos niveles educativos dan la base para la participación en instancias de formación más allá de la escuela, vinculadas al trabajo y a otras áreas de la vida social, en tanto proveen de los conocimientos, actitudes y habilidades básicas y generales para continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

La apropiación de los saberes socialmente relevantes que favorezcan el desenvolvimiento de los sujetos como ciudadanos y trabajadores sólo es factible a través de la movilización de múltiples recursos educativos que incluyen a la educación formal pero también a otras instancias educativas no formales y hasta informales, aun bajo el supuesto de un alto nivel de cobertura y de calidad del sistema educativo. “La complejidad de la problemática política, económica, científica, social, cultural y tecnológica, el acceso al conocimiento para la mayoría de la población sólo es factible a través de la movilización de múltiples recursos educativos ‘más allá de la escuela’” (Sirvent, 1999; p. 7). Las características de la sociedad actual –compleja, contradictoria, con incorporación diferencial de nuevas tecnologías y tramos tecnológicos modernos-, tornan cada vez más necesario contar con estos saberes para poder realizar un análisis crítico y autónomo de la realidad y poder intervenir y transformarla.

## **1.2 El sistema educativo y de formación y la experiencia de vida y de trabajo**

Los procesos de apropiación de saberes se dan a lo largo de toda la vida tanto en las instancias organizadas de educación y formación (educación formal y no formal) como a partir de la experiencia de vida (aprendizajes informales y aprendizajes sociales), sin embargo, ni la sociedad ni los propios sujetos otorgan la misma valoración a los saberes que han obtenido en estos distintos ámbitos. El proceso de apropiación asume en cada uno de estos espacios características específicas así como los saberes que transmiten difieren por su naturaleza -más o menos ligada a la experiencia y a la acción-, su contenido y el reconocimiento social a través de certificados.

### ***1.2.1 El sistema educativo y de formación y apropiación de saberes***

El sistema educativo (en sentido amplio) y el curriculum escolar han constituido las instancias de explicitación de los saberes considerados legítimos y válidos de enseñarse y aprenderse en cada sociedad. Numerosos desarrollos teóricos señalan que estos saberes no son seleccionados al margen del orden social ni de las relaciones de poder que lo sostienen, por el contrario “la estratificación de los saberes, que reproduce y legitima la estratificación social, sirve al mantenimiento del orden social, siendo sostenida igualmente por las formas tradicionales de organización del saber que se reproducen en la formación de los docentes y en la organización del currículo escolar” (Young, 2000, citado por Camilloni, 2006; p. 113). Así, las prácticas pedagógicas aparecen como una de las mediaciones necesarias entre los requerimientos del orden social dominante en materia de comportamiento y distribución de valores, conductas, conocimientos; etc.

El rol de la educación en nuestras sociedades es la transmisión cultural, entendida como transmisión de conocimiento o de una cultura y constituye un proceso complejo que supone la actividad de los “receptores” en el proceso de apropiarse del conocimiento (Young y Muller, 2010). Siguiendo a Young et. alt. (2010) cabe destacar que “el aprendizaje necesariamente implica la transmisión cultural o de conocimiento. La transmisión de cultura, en forma creciente pero no exclusiva a través de las instituciones educativas, de generación a generación, es lo que distingue a las

“sociedades” humanas de las animales, y lo que permite la reproducción del progreso. La transmisión cultural es siempre reproductiva pero potencialmente -aunque no necesariamente- progresiva.” (Young y Muller, 2010; p. 15).

La evaluación y el reconocimiento de los saberes es una función central del sistema educativo y de formación que dispone de un sistema graduado de ciclos y niveles para la transmisión y la adquisición del mismo y es el responsable principal de la extensión de títulos y certificados legítimos. Los certificados constituyen el instrumento social a través del cual los saberes apropiados por los sujetos son objetivados y reconocidos públicamente por una organización que les da legitimidad. Las sociedades modernas regulan la distribución de los saberes considerados validos y relevantes, por vía de los mismos, diferenciando a las personas según la posesión o no de una certificación y del tipo (nivel educativo, formación y/o capacitación; etc.), y organizando sobre esa base las relaciones de intercambio en el mercado de trabajo.

A través de los certificados el sistema educativo expresa su “función doble de homogeneizar por una parte y discriminar por otra. Es decir, la pretendida homogeneidad que supone que todas aquellas personas que logran alcanzar un mismo nivel y/o modalidad, presentan las mismas condiciones; implica al mismo tiempo que constituyen un grupo diferente de quienes no lo han alcanzado. Una y otra función son complementarias” (Spinosa y Testa, 2010; p. 72). Sin embargo, la pretendida homogeneidad está afectada por la llamada segmentación socioeducativa que no sólo opera en las posibilidades de ingreso al sistema educativo sino en la diferenciación de las ofertas a las que se accede y por lo tanto en el valor social de los títulos y certificados obtenidos.

Los estudios realizados desde la sociología de la educación han mostrado el funcionamiento de la segmentación socio-educativa que determina un acceso diferenciado a la educación y formación de acuerdo con el origen social de los alumnos. Así, las oportunidades educativas son el resultado del interjuego entre el estrato socio económico y cultural al que pertenecen los sujetos y las características y distribución de los servicios de educación y formación, en cuya definición tiene un rol importante el accionar del Estado.

La segmentación del sistema educativo produce una distribución desigual de la educación que impide o limita las oportunidades de los sectores más desfavorecidos para apropiarse de los saberes socialmente relevantes. Los mecanismos de la segmentación generan la exclusión temprana de ciertos grupos, es decir, antes que hayan podido completar el nivel primario o secundario, y distribuyen a la población según el sector social de pertenencia en circuitos de educación y formación que ofrecen condiciones diferenciales para la apropiación de los saberes socialmente valorados.

Los estudios sobre la discriminación educativa en Argentina, plantearon que los sectores sociales no son beneficiados de la misma manera de las funciones que cumple el sistema educativo. “Estos sectores no adquieren los conocimientos, habilidades y pautas sociales que requieren para participar en la economía, la política y la sociedad en un sentido satisfactorio para ellos. Por otra parte no adquieren esos conocimientos, habilidades y pautas sociales en forma adecuada para ocupar lugares relativos en la estamentalización que los conformen. Por último, la educación que adquieren no los induce a legitimar o cuestionar aspectos diversos del orden social de acuerdo a sus propios intereses” (Braslavsky, 1985; p. 13). Esta cita da cuenta de la distribución desigual entre sectores sociales de los saberes legitimados por la escuela y por lo tanto en las posibilidades y oportunidades de apropiación de los mismos.

Si bien a lo largo del siglo XX y especialmente en su segunda mitad, se dio una progresiva elevación de los años de escolaridad de los distintos sectores sociales, la expansión del sistema de educación formal redundó en beneficios limitados para los sectores sociales mayoritarios. “Esto se debe justamente al creciente proceso de diferenciación que tuvo lugar en el sistema educativo y que derivó en la acentuación de su carácter segmentado y desarticulado” (Braslavsky, 1985; p. 142), y con prestación de distintas oportunidades educativas para los grupos de la población, es decir, acceso a un currículum y condiciones de aprendizaje diferenciales.

Las investigaciones recientes alertan que en la actualidad la diferenciación entre las escuelas según el origen social de los alumnos debe interpretarse en términos de fragmentación, en tanto representa una “distancia social” que va de lo económico hacia lo cultural y moral y que a diferencia de la segmentación, ya no es comparable ni medible pues establece “mundos distantes” (Tiramonti, 2009).

Los fenómenos de segmentación y fragmentación redundan en que el título obtenido aunque se denomine de la misma manera adquiera un valor diferencial según el origen socioeconómico, el nivel educativo del hogar y la calidad del circuito educativo donde lo obtuvo (Jacinto, 2009). Ello impacta en las posibilidades diferenciales de continuidad en el sistema educativo así como en el acceso a diferentes segmentos del mercado de trabajo.

Las instancias de educación no formal, que se dan fuera de la educación del sistema principal y regular de enseñanza-aprendizaje, dirigidas a jóvenes y adultos, también resultan afectadas por la segmentación socio-educativa en tanto las oportunidades de acceso y los tipos de cursos a los que asisten los grupos sociales más desfavorecidos son diferentes a los de los sectores más aventajados.

Las desigualdades en el tránsito por la educación formal se replican en las experiencias educativas “no formales” o del “más allá de la escuela”. El principio fundamental de la educación permanente es que “todos son capaces y deberían ser alentados para aprender y continuar haciéndolo a lo largo de toda la vida, sea en instituciones formales de educación y formación o informalmente, en el hogar, el trabajo o la comunidad. Sin embargo, ello sólo es realidad para un grupo privilegiado” (Belanger y Tuijnman, 1997).

Son numerosas las investigaciones que han comprobado el funcionamiento del principio del avance acumulativo según el cual “la población más educada tiene mayores probabilidades de tomar cursos de educación no formal” (Gallart, 1989) o “quien más educación tiene, más educación demanda y se apropia” (Sirvent, 1992; Riquelme, 1998 y 2000), de ahí que las experiencias educativas “no formales” no puedan cumplir con las expectativas democratizadoras y de inclusión.

El ámbito de la educación no formal está caracterizado por la amplitud y variedad de ofertas, en tanto “se instala y expande principalmente en el ámbito de la vida adulta, casi siempre para responder a los reclamos del aquí y ahora de la gente ubicada en la plenitud de la vida, en sus quehaceres, compromisos y exigencias” (Romero Brest, 1972; p. 96). En las últimas décadas, los estudios han denunciado que la oferta de cursos no formales refuerza las diferencias y segmentación ya operadas en el sistema educativo

formal, reproduciendo esquemas de baja calidad pedagógica e institucional para los sectores sociales con mayores necesidades educativas (Sirvent, 1992; Riquelme, Herger y Magariños, 1999).

El sistema educativo y de formación es objeto de críticas por sus desajustes a las demandas de la sociedad del conocimiento y a los nuevos requerimientos productivos, “El cuestionamiento a la capacidad del sistema educativo para distribuir saberes, o al menos todos los necesarios para la participación social, conduce a poner en duda su capacidad de discriminar entre quienes han o no participado de la experiencia del sistema educativo y consecuentemente, su papel como legitimador de las diferencias sociales. Se critica entonces la dificultad que tienen los sistemas formales de enseñanza para distribuir en forma equitativa los saberes y al mismo tiempo de diferenciar por vía del acceso a los mismos, a las personas dentro de la sociedad” (Spinosa y Testa; 2010; p. 72).

Pese a estos cuestionamientos y señalamientos, lo cierto es que el sistema educativo continúa siendo el espacio privilegiado en la transmisión sistemática y jerarquizada de saberes a la mayoría de la población, la cual transita por él desde las edades más tempranas. Y si bien en los últimos años, las medidas que apuntan al reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo amplían el espectro de instituciones certificadoras y generan discusiones acerca del alcance y la validez de los certificados que otorgan, el sistema educativo y de formación mantiene la mayor legitimidad en esta función.

### ***1.2.2 Educación y aprendizajes informales***

En el universo de la educación global corresponde distinguir las acciones que han sido denominadas informales -en tanto el referente es la educación formal del sistema escolar oficial y oficialmente reconocido- que se dan en los ámbitos más diversos de la vida social, como la familia, el trabajo, la participación ciudadana, el tiempo libre; etc. El carácter informal deviene del escaso grado de formalización política, jurídica, administrativa y pedagógica de estas prácticas, que no implica que carezcan de una intencionalidad y un objetivo consciente de aprendizaje.

El abordaje de los aprendizajes informales que realizan los jóvenes y adultos resulta de importancia pues con ellos se completa el espectro de ámbitos a partir de las cuales nos apropiamos de los saberes que nos permiten actuar en el mundo. Las políticas de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo apuntan a acreditar el aprendizaje informal para facilitar el acceso niveles del sistema educativo y/o habilitar para el desempeño de un puesto de trabajo.

La educación informal puede ser definida como los fenómenos educativos que:

- “ocurren fuera de las estructuras educativas formalizadas;
- no tienen un contenido definido previamente ni programa preestablecido;
- los contenidos se manifiestan en relación directa con acontecimientos de la vida cotidiana;
- no suponen conocimientos previos por parte del individuo para que su interés despierte;
- cuyos contenidos no están organizados según una secuencia de aprendizaje sino por su propia lógica ligada a la acción;
- cuyo objetivo principal es el rendimiento;
- y donde el individuo juega un rol decisivo” (Pain, 1992; p. 201).

Algunas definiciones destacan el carácter de coproducto o incluso latente o residual del aprendizaje informal en tanto tiene lugar en organizaciones o situaciones que no tienen objetivos explícitamente educativos y los aprendizajes se producen en la realización de la actividad principal. También puede destacarse que esta modalidad se da en todas las edades, acompaña a las otras (formal y no formal) y se produce en subsistemas sociales educativos y no educativos; “así debe ser considerada como un momento previo en tanto contiene en germen a las otras. Las diferentes variables que definen la acción educativa (programa, organización de la transmisión; etc.) existen en estado embrionario en la educación informal” (Pain, 1992; p. 201). La educación informal se desarrolla en los espacios de trabajo, la familia, la recreación y otras esferas de la vida, incluyendo los escolares. En tanto coproducto de otras actividades muchas veces no es reconocida ni por la institución ni por los sujetos que las emprenden.

La intencionalidad y la conciencia de los sujetos respecto a la realización de los aprendizajes permiten diferenciar al menos dos tipos de educación informal:

- un tipo de aprendizaje informal tienen lugar en las estructuras en las cuales se desenvuelven los individuos – trabajo, familia, grupos de pares, asociaciones voluntarias en sentido amplio- sin que haya intención de aprender por parte del individuo. La repetición y la impregnación son los dos tipos de procesos que predominan en la transmisión y apropiación. “Su peso es grande por cuanto aparecen como un coproducto de la actividad principal, que cumple la función de vector. La legitimidad y prestigio de esos vectores dificulta e impide una actitud crítica de la eficacia inmediata como criterio principal de una primera aceptación” (Pain, 1992; p. 117);
- el segundo tipo, es desencadenado por el individuo con un objetivo más o menos claro de responder a sus intereses o preocupaciones; se trata de aprendizajes de tipo autodidacta que pueden realizar el individuo solo o con otros.

La apropiación de saberes en el primer caso es mayoritariamente inconsciente y no intencional, mientras en el segundo el proceso de aprendizaje es consciente y deliberado y está orientado hacia la resolución de una situación problemática que preocupa o motiva al individuo. Los contenidos que circulan o se ofrecen en uno u otro caso corresponden principalmente al “currículum social” (Romero Brest, 1989) es decir, a la información y conocimientos que genera el explosivo avance científico-tecnológico y que circula con acelerada velocidad en la sociedad actual. Las posibilidades de seleccionar entre ese volumen de información aquellas que resultan más adecuadas a los intereses y necesidades, está mediada por las características sociales, culturales y educativas de los individuos.

Continuamente realizamos aprendizajes informales por medio de los cuales adquirimos conocimientos, habilidades o entendimiento por fuera y más allá de los planes de estudio de las escuelas y de los cursos y talleres que dictan otras instituciones. El aprendizaje es entonces como un iceberg (Tough, 1978) del cual su mayor superficie permanece sumergida y por lo tanto resulta poco estudiada. El aprendizaje informal equivale a la parte más sumergida e ignorada tanto por los propios sujetos como por los

educadores. Y sin embargo, “es probable que, para la mayoría de los adultos, el aprendizaje informal (incluyendo tanto la formación informal y los aprendizajes sin maestros) sigue representando nuestro aprendizaje más importante para hacer frente al cambiante medio ambiente. El “aprendizaje permanente o a lo largo de la vida” no puede estar completo sin tener en cuenta las actividades de aprendizaje informal así como la educación formal inicial y la educación de adultos a través de cursos y/o talleres formales y no formales” (Livingstone, 2009; p. 8).

Los estudios realizados desde la sociología de la educación señalan que existen importantes flujos de conocimiento entre las diversas formas de aprendizaje y de actividad -no remunerado en el hogar, el trabajo voluntario, el empleo salariado y/o cuenta propia- que realizan las personas, sin embargo, el conocimiento legítimo depende de las relaciones de poder en la sociedad y en el lugar de trabajo que determinan grandes diferencias entre los logros educacionales y los requerimientos del trabajo para los grupos menos poderosos –sean estas las clases populares, las mujeres, las minorías o los inmigrantes entre otros.

La investigación sobre las prácticas educativas de los trabajadores en países desarrollados da cuenta que “el discurso dominante sobre la necesaria creación de “organizaciones de aprendizaje” ignora la interacción entre la educación organizada, el aprendizaje informal y el desempeño laboral, presuponiendo que el desafío central para mejorar el desempeño de la empresa es que los trabajadores aprendan de manera más activa y motivada” (Livingstone y Sawchuck, 2004; p. 6). Así los aprendizajes informales que los trabajadores realizan dentro y fuera del puesto de trabajo y que son aplicados en el mismo y potencialmente aplicados en otras áreas de la vida son ignorados y no valorados ni en las relaciones laborales y en la sociedad en general, aunque son aprovechados en el proceso productivo.

Ello remite a que no existe una certificación específica o directa de los aprendizajes realizados informalmente, más allá de cierto reconocimiento social que puede obtener un autodidacta o un trabajador que acrecienta su destreza en la tarea misma. En las últimas décadas se han iniciado intervenciones de certificación de saberes y competencias de los trabajadores por medio de instancias de los ministerios y

sindicatos, orientadas a reconocer los aprendizajes de adultos por fuera de las instancias escolarizadas, aunque no resulta muy claro aún el valor social que alcanzan.

El rol activo del sujeto en el proceso de aprendizaje debería generar reflexiones acerca de las condiciones necesarias para que pueda efectivamente beneficiarse de las oportunidades de aprendizaje informal por las que atraviesa a lo largo de su vida, fundamentalmente pensando en jóvenes y adultos con bajo nivel educativo.

La noción de “autonomía educacional” que Pain (1992) toma de Romero Brest puede ser relevante. Esta noción remite a un “aprendizaje motivado, dominio de instrumentos para el aprendizaje autónomo y actividades que favorecen la independencia personal”, que no son sólo características del individuo sino objeto de intervención desde marcos institucionales -principalmente la escuela- que valoricen y estimulen la generación de interrogantes y demandas así como la búsqueda de soluciones y brinden técnicas y habilidades necesarias para “documentarse, buscar y explotar información, producir informaciones comunicables, trabajar intelectualmente de manera autónoma, intercambiar con colegas” (Pain, 1992; pp. 203-204 ).

Una articulación entre la educación formal y los aprendizajes informales, por la cual la primera de herramientas para la apropiación de saberes para y en los distintos ámbitos de la vida es fundamental. La posibilidad encarar una verdadera educación y formación permanentes depende de “la manera en que la sociedades orientarán la formación escolar inicial a fin de asegurar una mayor igualdad de las oportunidades y el desarrollo de la creatividad en esa fase crítica de despegue de la educación a lo largo de toda vida. Las políticas de conjunto de educación de adultos no pueden desdeñar las políticas de formación escolar inicial” (Bélanger y Federighi, 2004; pp. 299 - 300). El “aprender a aprender” y el “aprendizaje a lo largo de la vida” adquieren sentido sobre la base de una sólida educación formal que ofrezca los contenidos generales y las habilidades necesarias para aprovechar todas las instancias de educación y formación.

### **1.3 Educación y trabajo a lo largo de la vida**

La relación entre la educación, el aparato productivo y el trabajo adquiere diversos sentidos y orientaciones en el marco del desarrollo histórico de una sociedad, es decir, en la dinámica de la reproducción social. Esta relación puede abordarse simplifícadamente desde una perspectiva que enfatiza la contribución de la educación a una mayor productividad o desde una perspectiva que apunta al papel de la formación en el desarrollo del trabajador, su mejor comprensión de las condiciones de trabajo y de vida. Es posible plantear un enfoque que reconozca críticamente “la medida en que la educación contribuye a facilitar el acceso al empleo y mejorar las condiciones de trabajo de la población y la medida en que incrementaría la productividad de los puestos de trabajo y, por lo tanto, los réditos empresariales” (Riquelme, 1985; p. 19).

Este apartado utiliza el abordaje de las múltiples demandas a la educación y formación para el trabajo a los efectos de identificar las provenientes del aparato productivo y las correspondientes a la población trabajadora. Las demandas productivas deberían analizarse interpretando en términos educativos la heterogeneidad de los procesos productivos, sus dimensiones tecnológicas y la coexistencia de ocupaciones que requieren diferentes perfiles de calificación. La caracterización de las demandas educativas de la población trabajadora debería considerar tanto el sector y el tipo de empleo que desempeña como la atención de la población adulta con bajo nivel educativo, marginada laboral y socialmente.

#### ***1.3.1 Aparato productivo, mercado de trabajo y educación***

La interpretación del rol social y económico de la educación implica reconocer que se desarrolla en el marco de unas relaciones sociales de producción determinadas, entendidas como la “distribución fundamental, históricamente producida y reproducida, que reparte a los agentes sociales de una sociedad concreta en un sistema de posiciones o lugares definidos en base a prácticas sociales concernientes al control del proceso de producción económica, es decir, al control de los medios de producción y, fundamentalmente, al control de los agentes que participan en dicho proceso” (Torrado,

1985; p. 25). Estas relaciones de producción delimitan la estructura social, es decir, la estructura de clases, y la distribución de los bienes y servicios producidos socialmente.

La inserción y la trayectoria de los sujetos en un contexto desigual de oportunidades de empleo están relacionadas con su posición en la estructura social, resultante de relaciones de producción dominantes, y se entrelaza con las heterogeneidades del aparato productivo habilitando el acceso a diferentes tramos o segmentos del mercado de trabajo. Es decir, la participación de las personas en el mundo del trabajo está mediada por su inserción en la estructura social y las características del aparato productivo y se resuelve a través de la dinámica del mercado de trabajo.

La lógica de funcionamiento del aparato productivo es selectiva pues consiste en buscar y elegir de la oferta de mano de obra aquellos que más se ajusten a las necesidades un proceso de producción cuyo perfil varía según los sectores, el tamaño y los procesos técnicos predominantes. “La orientación de los estratos económico-productivos tiene lógicas diferenciales y, a veces, hasta pueden observarse cuasi-mercados laborales funcionando, por ejemplo en torno a grandes empresas, o a las medianas y pequeñas, o alrededor de cierto tipo de empresas de servicios y con mecánicas muy diferentes en tramos menos dinámicos de la economía, por no mencionar los grupos de trabajadores incluidos en mini-empresas o en trabajos por cuenta propia o informales” (Riquelme, 1993; p. 5).

Las demandas al sistema educativo son diferenciadas según los tramos, pero las mayores presiones se originan en los de punta, es decir, en los más activos de la estructura económica capitalista. Las grandes empresas tienen la capacidad de seleccionar entre la oferta de trabajo aquellos más formados e incluso pueden crear sus propios sistemas de formación para ajustar los recursos humanos a sus necesidades. Mientras las pequeñas y medianas empresas y los micro-emprendimientos tienen mayores dificultades para generar y satisfacer demandas a las políticas de empleo y formación o en el propio mercado de trabajo.

En América Latina la existencia de una economía dual, reconocida desde mediados del siglo veinte, implica la distinción y las articulaciones entre un sector

“formal” y un sector “informal”, de la economía y del mercado de trabajo, con dinámicas muy diferentes y a veces complementarias. El sector estructurado es caracterizado por el crecimiento y la acumulación de capitales, generador de elevadas tasas de productividad, acceso a tecnología de punta y relaciones de trabajo que respetan la legislación, mientras por contraparte el otro sector está conformado por actividades de baja productividad, de tamaño pequeño o microempresas, con escaso acceso a tecnologías simples, baja acumulación de capital y que muchas veces no cumplen con las regulaciones laborales, así como también incluye el autoempleo y la marginalidad. La funcionalidad del sector informal para el resto de la economía reside en que “constituirían reservas de fuerza de trabajo de donde se extraería mano de obra en caso de necesitarse, o adonde se “depositaria” la fuerza de trabajo excedente o que ya no tuviera mucha utilidad” (Neffa, 2005; p. 27); por otra parte son los grupos sociales que sin advertirlo llevan a la baja de los salarios del sector formal, en beneficio indudable de los capitalistas.

Los antecedentes educativos tienen un rol importante en el acceso de la población a diferentes tramos del aparato productivo, donde las segmentaciones del mercado de laboral y los condicionamientos de una educación segmentada por origen social se conjugan. En el sector formal las credenciales, en general referidas al título de nivel medio o superior, son condición necesaria aunque no suficiente para insertarse laboralmente. En el sector informal, debido a su facilidad de entrada y su bajo nivel de regulación, las credenciales educativas son menos importantes pero sí lo son los conocimientos y habilidades que se supone las acompañan.

Diversos fenómenos han afectado la relación educación y trabajo a lo largo del tiempo: la devaluación educativa, que fue advertida en los sesenta y setenta ante la pérdida del valor relativo de las credenciales para acceder a determinados niveles de empleo y salarios (Tedesco, 1977); el estancamiento y la expulsión de trabajadores por la retracción ocupacional en los ochenta (Riquelme, 1985); y la “fuga hacia adelante” en las credenciales en la década del noventa interpretada como elevación de los niveles de educación requeridos para acceder a iguales oportunidades de empleo y en vinculación con la pérdida de calidad de los saberes alcanzados por la población en los últimos veinte años (Riquelme, 2000 y Riquelme y Herger; 2005b).

Las grandes transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo durante las últimas décadas tales como el proceso de globalización, incorporación de nuevas tecnologías a la producción, flexibilidad laboral, subcontratación, acompañado por la crisis del empleo, han repercutido en la relación entre la educación y el empleo. La disponibilidad de más años de escolaridad para la mayoría de la población no resultó ser garantía de empleo o de uno obtener uno de buena calidad, aunque mejora la probabilidad de que ello ocurra. Siguiendo a Gallart (1992), Filmus señala que la educación ha dejado de ser un “trampolín” hacia mejores posiciones sociales para convertirse, en la actual situación de crisis de la demanda laboral y de movilidad social descendente, en un “paracaídas” que posibilita el descenso más lento de quienes concurren más años al sistema educativo. Así como antes “era necesaria la educación para mejorar relativamente la posición, ahora parece ser igualmente importante, pero para tratar de sostenerse en el marco de un movimiento social descendente” (Filmus; 1998).

De acuerdo a Gallart, los cambios que se están produciendo en la organización del trabajo así como las transformaciones en la estructura y volumen de la fuerza de trabajo, hacen que “los trabajadores que quieran y puedan desempeñarse en ocupaciones calificantes deban tener niveles aceptables de competencia laboral” (Gallart, 1998), a la vez que capacidad de aprendizaje y recalcificación a través de una formación permanente.

Son numerosas las investigaciones que reconocen la existencia de un círculo vicioso de exclusión de los educados y/o de la situación de riesgo educativo de los de menor educación (Sirvent; 1992, 1999; Riquelme, 2000). Otros trabajos interpretan que “quienes provienen de los sectores más pobres y transitan por el sistema educativo precisan correr cada vez más deprisa para permanecer en el mismo lugar en la “pista ocupacional” (Torrado, 1985). A la par, “la mayor selectividad para el acceso al sector formal polariza aún más los niveles de productividad del trabajo y profundiza las desigualdades respecto a los ingresos, a pesar del incremento general de los años de escolaridad” (Filmus y Miranda, 1999; p. 145 ).

Las investigaciones citadas dan cuenta que el ingreso a la vida laboral supone canales de acuerdo al origen socioeconómico y educativo de los sujetos y que la

movilidad tanto intra como entre segmentos no es fácil de lograr, especialmente para quienes se encuentran entre los grupos más desfavorecidos. Las políticas de educación y formación de los trabajadores, a través de los sistemas públicos y privados constituyen una dimensión importante, en tanto pueden intervenir en la transición y movilidad de los sujetos por el mercado de trabajo; ello dependerá de la orientación y el sentido que tomen.

Recuperando el planteo conceptual de Riquelme (1985) se sostiene que la educación y formación para el trabajo, tanto para la población en general como para los trabajadores en particular, no debe perder de vista el garantizar:

- “una igualdad de oportunidades para obtener educación y capacitación laboral;
  - una formación básica general y científica técnica que constituye un punto de partida para posibles readaptaciones profesionales y reconversiones ocupacionales;
  - posibilidades equivalentes para la inserción en el mercado de trabajo;
  - un desarrollo de carrera laboral, con movilidad ocupacional intra e interramas”
- (Riquelme, 1985; p. 28).

La igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y formación para el trabajo pueden contribuir a garantizar posibilidades equivalentes para la inserción en el mercado de trabajo y el acceso al empleo, mejorar las condiciones de trabajo de la población e incrementar la productividad de los puestos de trabajo, a la par que contribuye a la formación como ciudadano y como trabajador.

### ***1.3.2 Las múltiples demandas de educación y formación para el trabajo***

En este apartado interesa discutir esquemas comprensivos acerca de las demandas educativas y de formación para el trabajo que sirvan de base a la interpretación de la situación de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo. Un primer enfoque pone en evidencia los orígenes de las demandas educativas de grupos específicos de la población trabajadora según tipos de empleo y su ubicación en la heterogénea estructura ocupacional y de calificaciones (Riquelme, 1985). Otra perspectiva remite a la existencia de diferentes grupos de población en función de los beneficios educativos obtenidos y su situación de ventaja o desventaja en el mercado de trabajo (Riquelme y Razquin 1999 y Riquelme, 2000).

Las demandas a la educación y formación provenientes de la población son fuertemente diferenciales según su situación social, educativa y laboral, al igual que las expresadas por las diversas actividades y sectores económicos de acuerdo a su carácter dinámico o vegetativo. Resulta útil retomar el enfoque conceptual que desarrolla Riquelme (1985) acerca de la existencia de múltiples demandas a la educación y formación para el trabajo en el marco de la dinámica de la realidad social y productiva. Este constituye una alternativa comprensiva de las múltiples situaciones que facilitan la identificación de puntos de partida de los sujetos e instituciones para la atención del derecho a la educación.

Las hipótesis que la autora utilizó en la década del ochenta (Riquelme, 1985) para “identificar diferentes tipos de necesidades educativas de los trabajadores, parecen aún vigentes, pues permiten situar el espectro de respuestas a brindar, lo que ilustra sobre las dificultades tanto para detectar tales necesidades, como para responder con acciones adecuadas de formación” (Riquelme, 1997a; p. 138). La autora plantea que las múltiples demandas se originan en: (i) grupos sociales, (ii) campos de conocimientos que permiten estructurar los contenidos significativos y aquellos derivados de la (iii) realidad social y productiva (Riquelme, 1985 y 2010), explicitando que:

(i) las *demandas de los sujetos o demanda social* incluyen aquellas vinculadas con las trayectorias de vida y con las trayectorias laborales y profesionales de los individuos. Las primeras refieren a la condición de asistencia al sistema educativo, su exclusión o la

expectativa por aumentar o mejorar el nivel de base formativa. Las trayectorias laborales y profesionales suponen identificar los diferentes tipos de necesidades educativas de los trabajadores en relación a su situación ocupacional, tipos de empleo o la condición y calidad de la ocupación;

(ii) la *lógica de los contenidos* de la enseñanza permite adoptar decisiones centradas en cuestiones como el campo del conocimiento y la graduación de los niveles de enseñanza considerando la educación general y científica, la educación tecnológica y la formación especializada. La formación para el mundo del trabajo contemplaría la formación comprensiva para el trabajo, el entrenamiento, la reconversión y actualización y el perfeccionamiento o la capacitación;

(iii) las *demandas de la realidad social y productiva* deberían operacionalizarse en función de la caracterización de las siguientes dimensiones: (a) demandas efectivas derivadas de la heterogeneidad económico-productiva, es decir, de acuerdo a la dinámica del sector, las características de tamaño y organización; (b) demanda ocupacional derivada de las transformaciones tecnológicas y en los procesos de trabajo expresados en perfiles socio-profesionales” (Riquelme, 2010).

El entrecruzamiento entre los distintos orígenes de las demandas permite la construcción de mapas de necesidades educativas de los trabajadores, considerando el perfil educativo de los ocupados en actividades formales y no formales así como de los desocupados para la identificación de grupos objetivos, la causa u origen de los requerimientos y las propuestas de atención educativa y de formación (Riquelme, Herger y Langer, 2005).

A lo largo de las últimas décadas, los grupos de población trabajadora han tenido diversa suerte respecto a la obtención de un empleo según su nivel educativo. En el interjuego de los factores intervinientes en el mercado de trabajo desde la oferta y la demanda de empleo junto a la educación y formación de los trabajadores, es que se definen las posibilidades de los sujetos y la potencialidad de sus trayectorias futuras. Este abordaje de interpretación permite caracterizar la situación de los trabajadores según sean beneficiados o excluidos de la educación y el trabajo (Riquelme y Razquin 1999 y Riquelme, 2000), es decir, de acuerdo a si han logrado mayor nivel educativo o

han sido excluidos tempranamente y según las características de las ocupaciones a las que acceden.

(i) Beneficiados en la educación y el trabajo

- *nivel educativo alto*: incluye a la población que logró completar todos los niveles educativos formales, es decir, han accedido y completado exitosamente los niveles primario, secundario y terciario (sea universitario o superior terciario) y constituyen la punta de la pirámide educativa.

Estos trabajadores son los más beneficiados en el acceso al empleo pues tienen altas tasas de ocupación y registran las menores tasas de desempleo. La mayoría de ellos están empleados en el sector del empleo formal, son asalariados registrados o cuentapropia profesionales con condiciones laborales protegidas y salarios altos y/o aceptables.

Los trabajadores con alto nivel educativo tienen mayor capacidad de presión y de búsqueda de las propuestas educativas que respondan a sus necesidades de readaptación y actualización profesional y ocupacional, así como a sus intereses generales. Estos grupos recurrirán a instancias formales y no formales para aumentar y/o mejorar sus niveles de formación.

- *nivel educativo medio*: refiere la población que logró completar doce o trece años de escolaridad es decir, finalizó el nivel secundario e incluso ingresó a la educación superior sin completarla. Ellos son considerados como beneficiados en el acceso a la educación en tanto alcanzaron el mínimo de educación necesario para una integración social y laboral adecuada (Filmus et. alt. 2001, Sirvent et. alt., 2006a; Riquelme, 2000). Sin embargo, la población con educación secundaria constituye un grupo con dificultades crónicas de acceso y permanencia en el empleo y con tasas de retorno salarial más bajo respecto al anterior.

La crisis y la segmentación del mercado laboral han provocado un proceso continuo de devaluación de los títulos de educación secundaria y muchas investigaciones han descrito el carácter necesario pero no suficiente de este nivel para

acceder a un buen empleo (Filmus et al., 2001, Gallart, 2000; Jacinto 2009). Aun así este grupo de trabajadores tiene niveles de desempleo cercanos a la media y acceden a empleos en mejores condiciones que quienes tienen secundario incompleto.

En términos de necesidades educativas quienes han alcanzado la educación secundaria completa pueden volver al sistema educativo con el objetivo de acceder a la educación superior (terciaria o universitaria), así como contar con ofertas dirigidas a la reconversión y la readaptación profesional.

#### (ii) Excluidos de la educación y trabajo

Este grupo está integrado por los trabajadores jóvenes y adultos que han sido excluidos tempranamente del sistema educativo y entre los cuales corresponde diferenciar:

- la población que completó el nivel primario y accedió al secundario sin completarlo (*nivel educativo bajo*) y,
- la población que nunca asistió o tiene primario incompleto (*nivel educativo muy bajo*).

Estos jóvenes y adultos están afectados por una combinación de múltiples pobreza, es decir, diversas condiciones de desventaja social, económica y educativa, que los convierten en una población prioritaria de las políticas sociales, dada su alta vulnerabilidad. Los trabajadores con bajo o muy bajo nivel educativo están en la situación más crítica para su inserción social y laboral y constituyen la población no beneficiada de la PEA, potencialmente en riesgo educativo y laboral, en tanto no han logrado apropiarse de los conocimientos, habilidades e instrumentos intelectuales que le permitan enfrentar la complejidad de realidad social, política y de trabajo actual (Riquelme, 2000; Sirvent, et. al.; 2006b).

En un mercado laboral dualizado y excluyente, esta población es la que se encuentra en mayor desventaja por sus altas tasas de desocupación y por estar en ocupaciones del sector informal y marginal en condiciones de precariedad y bajas remuneraciones. La inestabilidad laboral también es predominante para este grupo de

trabajadores que integran mayoritariamente la informalidad urbana, el diverso cuentapropismo no profesional, el sector de los microemprendimientos y los movimientos sociales. La mayoría de estas experiencias laborales no constituyen espacios para la realización de aprendizajes sociales calificantes ni para el desarrollo de carreras laborales, sino que son estrategias de subsistencia y refugio ante la imposibilidad de incorporación en el sector formal.

Las inserciones laborales más precarias están relacionadas con estrategias de supervivencia personal y familiar de los sectores pobres, “los que entre otras marginaciones sufren de una marginación educativa observable tanto en la deserción temprana de la educación formal como en la baja calidad que acompaña los escasos años de educación” (Gallart, 2005, p. 135). En tanto el acceso a la educación no formal reproduce las desventajas y exclusiones experimentadas en el sistema educativo, esta población no solo tiene bajo nivel educativo sino también escasa participación en las ofertas de formación del más allá de la escuela. El principio de avance acumulativo afecta negativamente a estos jóvenes y adultos pues, quien más educación tiene, más y mejor educación demanda y quien menos educación tiene, menos y peor educación demanda (Sirvent, 1992; Sirvent y Llosa, 1998 y 2001). A su vez, los aprendizajes informales que pueden realizar en los espacios marginalizados por los que transitan en su vida cotidiana y en sus trabajos precarios, carecen de valoración social.

Por ello, las necesidades educativas de la población excluida del sistema formal, la convierten en demandante potencial de las ofertas de educación de jóvenes y adultos para retornar y completar el nivel trunco o ingresar por primera vez en búsqueda de una reivindicación de su derecho a la educación obligatoria. Estos trabajadores requieren alfabetización y acceso a la educación primaria y/o secundaria combinando estrategias de tipo formal y no formal que garanticen la apropiación de saberes socialmente relevantes. Respecto a las necesidades de formación, la asistencia a la educación formal podría articularse con programas de enseñanza técnica en ocupaciones y oficios que incluyan las capacidades de organización y gestión de la producción que aporten a la sustentabilidad y el crecimiento de distintos tipos de emprendimientos productivos (Riquelme, 2006).

En las década previas, las respuestas desde las políticas de educación y formación para el trabajo fueron reformas de corte neoliberal que generaron una fuerte diferenciación del sistema educativo, el abandono de la educación de adultos e innumerables proyectos focalizados de formación y capacitación laboral. Si bien en los años recientes pueden reconocerse cambios en las orientaciones de las políticas, estas aún son insuficientes para revertir las grandes deudas con la población joven y adulta con bajo nivel educativo.

### ***1.3.3 Demandas y barreras para el acceso a la educación y formación para el trabajo***

El acceso a la educación y formación para el trabajo debe ser entendido como un derecho de todos los ciudadanos y una obligación del Estado, en la provisión de un servicio en condiciones de igualdad para el ingreso, la permanencia y la apropiación de saberes de calidad. Este derecho resulta vulnerado para amplios sectores de la población y constituye una necesidad insatisfecha, que se suma a otras vinculadas tanto a la sobrevivencia de las personas como a sus posibilidades de desarrollo integral.

Los estudios referidos a la educación y formación han identificado el entrecruzamiento de aspectos estructurales e individuales que afectan la incorporación de los jóvenes y adultos en estas instancias. La satisfacción de las necesidades educativas de la población constituye un proceso complejo pues está vinculado, por un lado, a variables de orden cultural, físico y económico y, por otro, a las características del sistema productor de bienes y servicios -en este caso las ofertas de educación y formación-, que está conformado en gran medida por las regulaciones y decisiones de los funcionarios del aparato político-administrativo que regulan tales prestaciones (Riquelme, 1978 y 1997b). Ello remite a problemas de accesibilidad cultural, física y económica.

Las barreras culturales están vinculadas a las relaciones sociales resultantes del tipo de organización familiar y social comunitaria que, fuertemente sesgada por patrones culturales condicionan e implican percepciones diferentes sobre el valor que se otorga a la educación. Las barreras económicas están asociadas al nivel de ingresos de la población, a la condición de actividad (ocupación, desocupación, inactividad) y al

sector y el tipo de empleo al que acceden, es decir, a su inserción en la organización económico-ocupacional.

“En los grupos populares, rurales o marginales y en los estratos medios bajos, la decisión sobre el acceso al sistema educativo y, más aún, sobre la permanencia en el mismo, aparecía tradicionalmente asociada a la evaluación que realizara el grupo familiar del valor económico de la educación frente al trabajo como el costo de oportunidad de la educación” (Riquelme, 1978; p. 79 y 1997). Las barreras de accesibilidad física refieren a cuestiones estructurales ligadas al desarrollo de los medios de transporte y vías de comunicación, así como con la distribución espacial de la población, en tanto condicionan fuertemente el acceso a las instituciones educativas: distancias, tipo de caminos; existencia medios de locomoción.

Doray y Arrowsmith (1997) proponen cinco dimensiones que agrupan elementos identificados en diversas investigaciones:

- los *atributos culturales o simbólicos* son resultantes de los procesos de socialización de los individuos en los que se construye su personalidad y se generan los patrones de relación con la cultura, las instituciones y las expectativas y aspiraciones educativas. Utilizando otra perspectiva podrían definirse como el capital cultural del sujeto y/o el nivel educativo familiar e individual;

- la relación entre *participación social* y participación educativa es doble pues, por un lado, los factores determinantes de la participación social y cultural pueden encontrarse también en la valoración de la educación continua y por otro, la participación social puede ser interpretada como una forma educativa o formativa en sí misma;

- participar en instancias de educación adultos implica una decisión sobre el *uso del tiempo*, ya que hacer cursos o inscribirse en la educación formal de adultos requiere destinar tiempo para asistir a clases, principalmente por la noche o los fines de semana, y para estudiar y realizar actividades en el hogar;

- la *situación económica* refiere fundamentalmente, a los niveles de ingreso y a las características laborales, es decir, a las posibilidades de acceso a la educación y formación en función de la condición de actividad (ocupado, desocupado, inactivo), del

sector económico (formal o informal), el tamaño y el tipo de empresa, la categoría ocupacional y el tipo de puesto de trabajo;

- las *características del sistema de educación y formación*, incluyen el tipo de cursos, los contenidos de los mismos, la duración, las instituciones que los dictan, su carácter de gratuidad o arancelamiento, los horarios, la accesibilidad física que condicionan las oportunidades de acceso.

**Diagrama 1.1**

**Demanda de educación y formación**

Jóvenes y adultos, trabajadores con bajo nivel educativo

- primaria incompleta
- primaria completa
- secundaria incompleta

**Barreras al acceso**

**Culturales**

**Culturales o simbólicas**

- Género (mujeres) y edad (adultos)
- Clase social (obreros)
- Bajo nivel educativo
- Baja educación de los padres
- Baja valoración de la educación y formación

**Escasa participación social** en asociaciones voluntarias, sindicatos; etc.

**Económicas**

**Situación económica y laboral**

- bajos niveles de ingreso
- desempleo
- empleos precarios o temporales

**Físicas**

**Uso del tiempo**

- escasa disponibilidad de tiempo libre por trabajo o responsabilidades familiares
- uso pasivo del tiempo libre

**Localización espacial** de la población y de los servicios educativos

**Vías de comunicación y transporte**

**Sistema de educación y formación**

**Escenarios complejos**

- resquebrajamiento del sistema de educación formal

- fragmentación y dispersión de las ofertas de formación para el trabajo

- instituciones públicas
- instituciones privadas
- programas de empleo y capacitación
- sindicatos o cámaras empresarias
- Sociedad civil

**Ilusiones de corto plazo**

- cursos de formación puntual
- falta de planificación y orientación

Fuente: elaboración propia sobre la base de Riquelme (1978) y Doray y Arrowsmith (1997).

En la realidad las posibilidades de acceso a la educación y formación reflejan la interacción de más de un tipo de dimensiones o variables. Así, problemas de accesibilidad física o económica se entrecruzan con las valoraciones culturales de la educación, ligadas a la estimación de costos de oportunidad frente a actividades laborales o de otro tipo.

Los trabajadores con bajo nivel educativo son, sin dudas, quienes resultan más afectados por el impacto combinado de más de una barrera, en tanto además de los problemas de accesibilidad económica, deben generalmente enfrentar barreras físicas (distancia de las instituciones respecto a sus residencias, responsabilidades familiares, instituciones poco dispuestas a recibirlos; etc.) y también simbólicas como la autoimagen negativa respecto a su capacidad de aprendizaje.

La expresión de las necesidades educativas de la población con bajo nivel educativo en demandas efectivas en pos de la superación de las diferentes barreras, implica un proceso dinámico, el enfrentamiento con diversos mecanismos sociales y el logro de ciertos aprendizajes sociales, en “un interjuego entre aspectos estructurales (políticos, sociales, económicos) y aspectos psicosociales (tales como las representaciones sociales, el saber cotidiano o sentido común de un grupo social, los procesos de conformación de identidades colectivas; etc.)” (Sirvent y Llosa, 1998; pp. 77-78).

Los grupos en mayor desventaja socio-educativa son también quienes mayores dificultades tienen para reconocer a la educación de adultos como un derecho y demandar ante las esferas públicas responsables de garantizarla. La política educativa no sólo debería responder a las demandas explícitas sino también reconocer y atender las debilidades de ciertos grupos de población para expresar y demandar por sus derechos y favorecer su capacidad de expresión.

## **Capítulo 2**

### **Saberes, mundo del trabajo y reconocimiento de saberes de jóvenes y adultos**

Este capítulo reseña los enfoques y las perspectivas conceptuales más significativas respecto a la definición de saber, distinguiendo los conceptos de conocimiento y, en educación y formación para el trabajo, los de calificaciones y competencias. Un tema central refiere a los tipos de saberes de los que se apropian los sujetos y al valor diferencial que alcanzan en la sociedad y en el mundo del trabajo, pues constituye uno de los puntos de discusión en la definición de las políticas de reconocimiento de saberes: ¿es posible equiparar los saberes obtenidos de la experiencia y la práctica con los saberes académicos o teóricos adquiridos en la educación y formación?.

Algunos de los encuadres teóricos presentados plantean las diferencias esenciales entre los saberes construidos a partir de las experiencias vividas y los saberes teóricos, y por lo tanto las dificultades para establecer relaciones entre ambos y poder acreditar los primeros utilizando criterios de evaluación correspondientes a los segundos.

La relación entre el trabajo y el saber y los conceptos utilizados para interpretar los saberes que los trabajadores ponen en juego en el momento de desempeñar su ocupación y resolver las situaciones problemáticas o inesperada, son abordados en el segundo apartado. Los cambios en las formas de valoración de los conocimientos, habilidades y destrezas de los trabajadores son interpretados en relación con las transformaciones del proceso y de la organización del trabajo. Ello ha constituido y constituye un marco de abordaje del contexto de surgimiento de los conceptos de calificaciones y competencias y su utilización para la clasificación de los trabajadores.

Las políticas de reconocimiento de saberes de los jóvenes y adultos son el tema central del tercer apartado del capítulo, que comienza con la puesta en común de los términos utilizados para referirse a estas políticas. Así, la validación, la acreditación, la certificación, el reconocimiento y la evaluación aparecen entremezclados y algunas veces no definidos, aunque refieren a procedimientos que pueden diferenciarse por sus objetivos, los ámbitos que intervienen y la población a la que se dirige. El análisis de los

objetivos explícitos e implícitos de las políticas de reconocimiento permite identificar posturas contrapuestas respecto a sus impactos en las condiciones de vida, educativas y de trabajo de la población.

## **2.1 Acerca de la definición de saber**

En la revisión de antecedentes significativos para la temática de la investigación una primera cuestión a tratar corresponde a la definición del saber y sus características. En este apartado se realiza un estado del arte organizado en torno a qué es el saber, las distintas formas que asume y sus posibles clasificaciones, los ámbitos de apropiación y la posibilidad de establecer un dialogo entre distintos tipos de saberes. Los encuadres teóricos presentados son los considerados más relevantes en el tratamiento de estas temáticas en los campos de la didáctica, la pedagogía y la sociología de la educación.

### ***2.1.1 El saber y el conocimiento: diferentes tipos y clasificaciones***

Los diversos estudios realizados desde la didáctica que abordan la noción de saber (Barbier y Galanatu, 2003; Beillerot y et. alt., 1998) tienen en común destacar la polisemia de la misma y la necesidad de establecer de que se habla cuando se la utiliza, en tanto, puede designar “un enunciado, una realidad exterior a los sujetos humanos y susceptible de ser “transmitida” (lo que hemos llamado “saberes objetivados”), otras veces designa un estado, una realidad, por lo contrario, indisociable de los sujetos humanos (los “saberes detentados”)” (Barbier y Galanatu, 2003; p. 2).

La noción de “saber” en singular remite a “lo que por un sujeto es adquirido, construido o elaborado por el estudio o la experiencia” (Beillerot, 1996; p. 89), es decir, refiere a experiencias cognitivas de apropiación, adquisición o interiorización. Mientras que la acepción dominante de la noción de saberes en plural remite a “enunciados proposicionales asociados de forma relativamente estable a representaciones o a sistemas de representaciones sobre el mundo y su transformación, siendo objeto de reconocimiento social y de un control situándose en el registro de la validez (epistemológica: verdadero/falso; pragmática: eficacia/ineficacia), y considerados como

susceptibles de ser investidos en actividades de pensamiento, de comunicación o de transformación del entorno” (Barbier y Galanatu, 2003; p.7).

En la revisión de estudios y autores es posible encontrar diversas clasificaciones de los saberes. Beillerot (1998) hace mención a tres autores que plantean tres clasificaciones sobre bases diferenciadas. Schlanger (1978) propone distinguir entre siete saberes según la distancia entre el individuo y el objeto de saber: el saber perceptivo, el técnico, el ético-político, el estético, el ontológico, el histórico y el reflexivo. Van der Maren (1989) plantea una clasificación basada en la lógica de la producción de los conocimientos en relación a la transformación de lo real, definiendo así, los saberes científicos, los de la ciencia aplicada, los saberes estratégicos, de la praxis y los prácticos propiamente dichos.

Beillerot cita finalmente a Malglaive (1990) quien propone tres clasificaciones de los saberes, una basada en la vinculación teoría-práctica, otra en su fundamento y por último, las modalidades de expresión de esos saberes. En la primera clasificación distingue entre los saberes teóricos, que refieren a lo que es; los saberes procesales, que derivados en parte de los primeros permiten crear procedimientos para hacer lo que se desea hacer; los saberes prácticos, que proceden de la acción; y el saber hacer, en tanto actos humanos disponibles por haber sido aprendidos y experimentados. La segunda agrupación refiere a tipos de saberes, identificados como científicos, racionales, pragmáticos, mágicos. Por último, el autor especifica diversas modalidades de expresión de los saberes: conceptual, retórica, figurativa y actuada (cuando los saberes se expresan mediante la acción).

Por su parte, Barbier (Barbier y Galanatu, 2003) propone que en tanto los saberes son enunciados sobre algo, es posible realizar una distinción entre “enunciados asociados a representaciones sobre el funcionamiento del mundo, relativos pues a un existente, que podemos designar como enunciados de tipo afirmativo” (Barbier y Galanatu, 2003; p. 8) y “enunciados asociados a representaciones relativas a secuencias de operaciones susceptibles de ser emprendidas para asegurar una transformación posible del mundo” (Barbier y Galanatu, 2003; p. 8); estos son los saberes procedimentales, saberes-método o saberes de acción.

Los mismos autores señalan que la validez de los saberes deviene principalmente de la experiencia y la investigación. Los saberes empíricos son los emanados de la experiencia, es decir, del ejercicio de una actividad o una acción sobre el mundo. Por su parte, los saberes emanados de la investigación tienen validez en tanto pueden ser comunicados y es posible dar cuenta de los procesos mentales y discursivos de su producción.

En el proceso de profundización conceptual resulta importante plantear las relaciones entre el saber y el conocimiento, que muchas veces son utilizados como sinónimos. Tomando nuevamente los aportes de Barbier (1996) se postula que los conocimientos pueden ser entendidos como los saberes sobre la realidad que se encuentran objetivados y organizados en teorías y conceptos. Según Morin (citado por Beillerot et. alt., 1998), el conocimiento conduce a la selección de datos pertinentes a los que se le asigna de un lugar determinado de acuerdo con un modo de organización dominante.

Los enfoques de la didáctica francesa (Barbier, 1996), citados hasta aquí, distinguen entre : el saber objetivado en teorías y conceptos (conocimiento), el saber como intervenir o transformar la realidad (saberes de acción) y el saber como capacidad de enfrentarse a situación conflictivas que requieren la toma de decisiones (saberes de situación). Estos tres tipos de saberes se hallan integrados y no es posible analizarlos por separado (Spinosa, 2007).

Al adentrarnos en la literatura inglesa especializada la distinción entre saber u conocimiento resulta difícil pues en la lengua anglosajona, a diferencia de la latina, se utiliza una sola palabra “knowledge” para referirse a ambos conceptos.

Entre los aportes de la escuela inglesa vemos tomado los desarrollos de Michael Young (2009), especialmente para comprender los procesos de diferenciación del conocimiento y de esta manera poder reflexionar acerca de los alcances y limitaciones de las políticas de reconocimiento de saberes, en tanto permite caracterizar el conocimiento que se transmite en el sistema educativo respecto a los construidos y adquiridos en los otros espacios sociales.

El autor propone distinguir, a partir de las teorías de Durkheim, Vygotsky y Bernstein, entre conocimiento y experiencia, conocimiento teórico y cotidiano, campos o dominios de conocimiento, conocimiento escolar y no escolar y conocimiento del poder y conocimiento poderoso. Young sostiene que reconocer la existencia de distintos tipos de conocimientos es central para garantizar a las personas el acceso a conceptos teóricos y superar los construidos en la experiencia en el ámbito familiar, en la comunidad y en el lugar del trabajo.

La distinción entre los dominios del conocimiento y entre conocimiento académico y no académico, así como entre conocimiento e información constituyen aspectos centrales para pensar la viabilidad, los alcances y/o limitaciones del reconocimiento de saberes obtenidos fuera del sistema educativo. Desde un enfoque social realista, Young (2008) da prioridad al conocimiento que se transmite en los planes de estudio versus posturas educativas que se enfocan principalmente en los educandos y su experiencia. Para el autor el futuro global de la educación:

- “no será necesariamente de mayor flexibilidad, portabilidad y transparencia;
- seguirá siendo importante diferenciar el aprendizaje en las escuelas, las facultades y las universidades del aprendizaje en el hogar, el lugar de trabajo y las comunidades;
- la experiencia misma no podrá ser la única base o base principal del plan de estudios; y
- como los educandos no pueden realmente “construir” su propio aprendizaje (porque según la concisa frase de Foucault, “no pueden saber lo que no saben”), el rol de los educadores no podrá reducirse al de guía y facilitador, en vez de una fuente de estrategias y conocimiento especializado” (Young y Muller, 2010; p. 16).

Estos argumentos advierten sobre las propuestas educativas que borran u ocultan las fronteras entre los distintos tipos de conocimiento y los lugares en que estos se adquieren, y en particular entre el conocimiento codificado que enseña la educación formal y el conocimiento experiencial obtenido en el hogar, el lugar de trabajo o la comunidad. En este marco también surgen críticas hacia algunas corrientes dominantes en la educación de jóvenes y adultos que enfatizan el rol de los conceptos del sentido común o saberes cotidianos, como soporte de los programas educativos dirigidos a estas poblaciones.

Esta perspectiva sirve para reflexionar acerca de las posibilidades de los sistemas de reconocimiento de saberes adquiridos en el trabajo u otros ámbitos de la experiencia social. En tanto el conocimiento teórico es el socialmente validado y una base para adquirir nuevo conocimiento, quienes no acceden a ellos tienen una posición

desventajosa en la sociedad y dificultades para superar y profundizar los conocimientos más allá de la experiencia cotidiana. De ahí que las políticas que certifiquen la experiencia y aún competencias sin posibilitar una oportunidad educativa para el desarrollo de conceptos y teorías, refuerzan el acceso diferencial al conocimiento.

### ***2.1.2 Del saber y el conocimiento a las competencias en el sistema educativo***

Desde la década del noventa, la noción de competencias se introduce en el ámbito educativo como un concepto central para la definición del currículum y parece reemplazar las discusiones en torno al saber en sus diferentes acepciones (socialmente necesarios, relevantes; etc.).

Desde hace casi dos décadas, en un contexto de crecientes críticas al sistema educativo y pretensiones de modernizar el currículum por objetivos para adaptarlo a los cambios que se estaban produciendo en el campo del trabajo y la economía, se introduce la noción de competencias que “tiende a sustituir a otras nociones que prevalecían anteriormente como las de saberes y conocimientos en la esfera educativa, o la de calificación en la esfera del trabajo” (Rope, 1996, citado por Barbier y Galanatu, 2003; p. 2). De acuerdo a estos autores, las nociones previas no desaparecen, pero pierden su posición central y adquieren otras connotaciones.

A nivel mundial, la noción de competencias comenzó a ocupar un espacio en la operacionalización de los aprendizajes desde la teoría conductista y neo-conductista norteamericana, como también entre pedagogos franceses (Le Boterf, Perrenoud, entre otros) y algunos alemanes especializados en la formación para el trabajo (Negt). En el caso de América Latina la mayor influencia corresponde al documento elaborado por la Secretary’s Commission on Achieving Necessary Skills de Estados Unidos en 1992.

El término competencias tiene múltiples definiciones y no se utilizan de la misma manera en el ámbito educativo que en el ámbito del trabajo, “es empleada tanto para designar la legitimidad de un sujeto al emprender una actividad, como para designar lo que supone en él una actividad concreta, en situación, como incluso para designar lo que supone un trayecto escolar o un trayecto de formación, lo que es producido y evaluado a su término” (Barbier y Galanatu, 2003; p 2). Sin embargo, todas

las definiciones enfatizan la estrecha relación entre competencias y desempeños, es decir, formar por competencias implica desarrollar las habilidades y las destrezas para “saber qué hacer” ante situaciones problemáticas y cambiantes.

Bernstein (1998) señala que el concepto de competencias aparece, en los años sesenta y setenta, en diferentes disciplinas –lingüística, psicología, antropología social, sociología y sociolingüística- y refiere a “los procedimientos para comprometerse con el mundo y construirlo. Las competencias son intrínsecamente creativas y se adquieren de forma tácita en las interacciones informales. Son logros prácticos” (Bernstein, 1998; p. 70). El autor se cuestiona acerca de cómo un concepto que surgió con poca o ninguna relación inicial con la educación, llegó a desempeñar una función tan fuerte en la teoría y en la práctica educativas. Esta definición de competencia está alejada de concepciones conductistas del predominaron especialmente en los ámbitos de la formación para el trabajo.

Perrenoud (1999) plantea tres acepciones del término competencia que han tenido impacto en el mundo de la educación, aunque para el autor no aportan a la comprensión de los problemas. Una primera forma de referirse a las competencias consiste en insistir en “la necesidad de expresar los objetivos de una enseñanza en términos de conductas o de prácticas observables; así se reanuda la tradición de la pedagogía dirigida a alcanzar un grado o diversas formas de pedagogías por objetivos” (Perrenoud, 1999; p. 23). La segunda acepción es desarrollada en el ámbito de la lingüística y de la psicometría y se opone a la de desempeño observado, pues este sería un indicador de una competencia que se supone más estable y que sólo se puede medir de manera indirecta. Finalmente, la tercera concepción clásica, define a la competencia como facultad genérica, como potencialidad de la especie humana, sin embargo, de acuerdo a Perrenoud las potencialidades sólo se transforman en competencias efectivas según los aprendizajes construidos.

Desvinculándose de estas interpretaciones, el autor define a las competencias como la capacidad de actuar de manera eficaz en un tipo definido de situación, esta capacidad se apoya en conocimientos y saberes pero no se reduce a ellos. Así, las competencias consistirían en la capacidad de responder a demandas complejas de

manera exitosa y por medio de acciones concretas. Esta definición es cercana a la de saberes de situación, elaborada por Barbier (1996).

El énfasis que la formación por competencias coloca en la acción y la puesta en acto, o como señala Perrenoud en el “dominio práctico de un tipo de tareas y situaciones” (Perrenoud; 2008) instala la discusión acerca la relación entre saberes y competencias y sobre cuál debe priorizar la escuela, “a los que pretenden que la escuela deba desarrollar competencias, los escépticos oponen una objeción clásica: ¿no va esta tarea en detrimento de los saberes?” (Perrenoud, 2008; p. 1). Para resolver la discusión diversos autores, entre ellos Perrenoud, sostienen que “la mayoría de las competencias movilizan ciertos saberes; desarrollar competencias no significa dar la espalda a los saberes, al contrario”, pero agrega, no se podrá “desarrollar las competencias en la escuela sin limitar el tiempo consagrado a la asimilación de saberes, ni sin poner en cuestión su organización en disciplinas” (Perrenoud, 2008; p. 4). Es decir, esta propuesta plantea no sólo la urgencia de vincular los saberes con las prácticas sociales, situaciones complejas y problemas, sino también aligerar los programas y trabajar un número más limitado de nociones disciplinares.

Ante esta postura, otros investigadores sostienen que en su definición de competencias, Perrenoud no reconoce que existen distintos tipos de saberes, que no son equivalentes, y que tampoco explica cómo la escuela puede facilitar o no su articulación. Como señala Kuenzer (2009) “el autor no diferencia el conocimiento tácito, derivado de la articulación entre saberes diversos y experiencia, o conocimiento de sentido común, donde ciencia e ideología se mezclan, de conocimiento teórico; allí está el dilema: se necesita tiempo para que la articulación se realice” (Kuenzer, 2009; p. 4). Perrenoud no parece cuestionar si el tiempo de permanencia o el espacio de la escuela permitirían esa articulación entre saberes.

Desde otros enfoques, expertos en la formación por competencias como Le Bortef, también parecen cuestionar su aplicación en el diseño del curriculum de la educación básica: “no pienso que hay que focalizar su educación (...) sobre competencias, porque lo que es importante para los alumnos de la escuela básica, es conseguir recursos, desarrollar un potencial de recursos para poder dominar muy bien su idioma nacional, eso es totalmente fundamental después para la comunicación, para el

trabajo en equipo, para desarrollar la gramática” (Le Boterf; s/f)<sup>1</sup>. Para el autor, la formación por competencias corresponde a la capacitación profesional o de trabajadores pero no a la escuela.

Considerando la existencia y funcionamiento de la segmentación que caracteriza a los sistemas educativos, la definición de un curriculum por competencias lleva a advertir que podría generar mayor diferenciación en el acceso a los saberes, por parte de la población perteneciente a diferentes estratos sociales. Si como plantea Bourdieu, la reproducción de la estructura de la distribución del capital cultural se opera en la relación entre las estrategias de las familias (estrategias de reproducción: matrimoniales, de sucesión, económicas, educativas) y la lógica específica de la institución escolar, un curriculum por competencias tendería a agudizar la “separación entre los alumnos dotados de cantidades desiguales – o de tipo diferentes- de capital cultural” (Bourdieu, 2005; p. 108), en tanto dificulta el acceso de las clases populares a los conocimientos organizados en disciplinas. Las competencias se asientan en el capital cultural de los sujetos y, por tanto, quienes menos han podido “invertir” en su “acumulación e incorporación”, tienen mayores desventajas para acceder a los saberes socialmente relevantes.

---

<sup>1</sup> En “Entrevista a Guy Le Boterf”, IIPE, Buenos Aires. Consultada en <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos> el 10/11/11

## **2.2 Saberes, calificaciones y competencias en el mundo del trabajo**

Luego de la revisión acerca de los saberes en general, en este apartado corresponde revisar el tratamiento teórico de los saberes que se ponen en juego en el trabajo y como son valorados en los distintos procesos de trabajo a lo largo del tiempo. La aproximación conceptual destaca los cambios en las concepciones en las últimas dos décadas a nivel internacional.

### ***2.2.1 De las calificaciones a las competencias: aproximación conceptual e histórica***

Siguiendo las transformaciones del mundo del trabajo y la educación a través del tiempo, cabe plantear un derrotero conceptual y cronológico acerca de la valoración del saber en el proceso de trabajo y su vinculación con los requerimientos de formación de los trabajadores en las diferentes formas de organización del trabajo.

Hacia fines del siglo XVIII (Smith, 1776) se vislumbró la asociación entre educación y ámbito productivo, pero recién a fines del siglo XIX se consolidaron las ideas acerca de la contribución de la formación de la mano de obra a la industria, con lo cual se perfiló la noción de calificación de los puestos de trabajo y los requerimientos para su desempeño. En ese momento se configuró una división tajante entre práctica y teoría, entre trabajo manual y no manual, entre acción y diseño, entre operación y pensamiento. Los procesos de trabajo se han organizado sobre la base de esta división y en consecuencia “la educación se estructura en modalidades diferenciadas, para tal dicotomía y fragmentación, estigmatizándose la división entre la “educación del intelecto” o “educación general” y la “educación práctica” o la “educación técnica” (Riquelme 1993; p.3), que aún persisten en el imaginario social.

Los estudios de Riquelme (1991 y 1992) acerca de la noción de calificación y su relación con la educación dan cuenta de las tendencias en las transformaciones de las estructuras de ocupaciones y los procesos de trabajo, en términos de sus implicancias para las calificaciones y los requerimientos educativos. El interés de estos análisis era y es lograr identificar etapas y fases en las que se diferencien los procesos de trabajo según el tipo de tecnologías, la estructura de ocupaciones y de calificaciones y los

contenidos de las tareas, para de acuerdo a ello interpretar las necesidades de los trabajadores y sus requisitos educativos.

La masificación de la organización científica del trabajo (taylorista-fordista) con sus preceptos de parcelación y fragmentación de los puestos de trabajo permitió la simplificación de las tareas y la incorporación de mano de obra con baja educación. “La formación implica una división entre la adquisición de saberes y la puesta en práctica, a través de una lógica de diversificación y especialización de la formación, que comienza a efectuarse fuera de la empresa” (Riquelme, 1992; p. 187). Se desarrollan metodologías de previsión a partir del contenido técnico y la posibilidad de determinación de mano de obra con determinadas calificaciones.

Hacia los cincuenta y durante los sesenta, el concepto de calificación se enfoca en el contenido técnico, de corte sustancial y mensurable por la definición coeficientes técnicos de mano de obra/producto. Eran tiempos de los manuales de puestos de trabajo y programas de formación para oficios, entendiendo la calificación en función del tiempo de aprendizaje necesario para la ejecución de una tarea (Riquelme, 1992).

En los setenta, la crisis del modelo de acumulación coincide con el agotamiento de los modelos taylorista-fordista y el estancamiento en la generación de empleo. Las nuevas tecnologías de la información (NTI) se incorporan al proceso de trabajo y se producen cambios en los requerimientos laborales orientados a una mayor adaptabilidad, movilidad y responsabilidad. La automatización supone la modificación de los principios productivos y contenidos de trabajo, “llevando a la recomposición de puestos en donde cabe diferenciar el perfil de formación de los trabajadores de la calificación requerida y atribuida a las ocupaciones” (Riquelme, 1994; p. 158).

**Cuadro 2.1: Organización del trabajo, educación y formación y saberes: síntesis de etapas**

<b>Etapas</b>	<b>Educación y formación (certificados)</b>	<b>Saber, Calificaciones y Competencias</b>
Taylorismo/Fordismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporación de mano de obra no escolarizada.</li> <li>- Formación implica una división en la adquisición de saberes y la puesta en práctica.</li> </ul>	Procedimientos de previsión de mano de obra con determinadas calificaciones.
Automatización	Asociación entre certificación y formación.	Requerimientos de calificaciones y perfiles de puestos de trabajo por formación previa y en el trabajo.
Nuevas tecnologías de la información (NTI)	<p>Se inicia el cuestionamiento a la formación para el trabajo por falta de adaptación de los saberes a los nuevos requerimientos de los procesos de trabajo.</p> <p>Comienza a discutirse la asociación entre certificación y formación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calificación en relación a categorías ocupacionales para discusión del salario y condiciones laborales.</li> <li>- Revisión integral de la noción de calificación lleva a destacar su carácter relativo, empírico y particular, acorde al juego de fuerzas y relaciones de conflicto entre los grupos y actores sociales.</li> </ul>
Especialización flexible	Se discute la asociación entre certificación y formación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La noción de competencia se instala como un mecanismo de selección de los recursos humanos y mayor control de la mano de obra.</li> <li>- Individualización de la gestión de recursos humanos.</li> <li>- La competencia concierne más directamente al trabajador que ocupa el puesto, que la posee y que la desarrolló.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Riquelme (1991, 1992 y 1993).

Importa destacar que la noción de calificación como relativa y conflictual, pues se configura en la relación social en torno a la valoración de los conocimientos, habilidades y destrezas en juego en el proceso de trabajo, y que como concepto empírico y relativo se construye en diferentes momentos históricos y en situaciones concretas (Riquelme, 1991 y 1992). El centro de esta relación es la negociación entre los trabajadores y los empleadores por el salario y otras condiciones laborales, tales como la estructura de los puestos, las categorías de ocupación y el perfil de formación requerido. Una dimensión de la calificación así entendida corresponde al proceso de adquisición de conocimientos a través de la educación (formal y no formal) y su posterior puesta en práctica en el proceso de trabajo.

Los cambios acontecidos luego de la progresiva automatización en los procesos de trabajo, se expresaron en la transformación del trabajo directo en indirecto, del manual en no manual, en la aparición de nuevas funciones y una división del trabajo con grados diferentes de autonomía y responsabilidad (Riquelme, 1992). La organización de

la empresa evoluciona en dirección de una mayor flexibilidad y descentralización. La subcontratación y el desarrollo del trabajo en equipo aparecen como consecuencias de la introducción de las nuevas tecnologías a la producción. El conocimiento se destaca y/o sobrevalora, según la perspectiva de interpretación, como recurso productivo. Mientras en el mercado de trabajo se profundiza la precarización de las condiciones de empleo.

En este marco se inscribe el pasaje de la lógica de calificaciones a la lógica de las competencias en la gestión de la fuerza de trabajo. La introducción en el ámbito laboral de la noción de competencias implica cambios en las reglas de juego: mientras la calificación correspondía a acuerdos de ramas profesionales entre los representantes de los empleadores y de los asalariados, la competencia es generalmente un acuerdo que tiene lugar en cada empresa a partir del encuentro entre el asalariado y la jerarquía empresaria. Se trata de dos lógicas distintas de organización del trabajo,

“la de la calificación controlada por las organizaciones sindicales y la de las competencias que se expresa en una búsqueda de individualización. (...) La lógica de las competencias tiende a hacer aceptar las diferenciaciones salariales como resultantes de propiedades y acciones individuales en la medida en que la evaluación se presenta (¿y quizá incorpora?) como una autoevaluación” (Tanguy, 2001; pp. 123-124).

Esta constituye una diferencia fundamental entre el concepto de calificaciones y competencias, mientras el primero apunta a la descripción de los puestos de trabajo, el segundo se basa en la descripción de los atributos que los individuos deben tener para acceder a los mismos. Las competencias no se basan sólo en conocimientos adquiridos en las instituciones formales o en la propia experiencia laboral, incluyen también aspectos personales y disposiciones subjetivas, es decir, cobran mayor peso las características de la socialización vinculadas al origen de clase. De esta manera se acrecientan los procesos de selección y diferenciación de los trabajadores para los segmentos del mercado de trabajo.

En la llamada sociedad industrial se había alcanzado un equilibrio que marcaba la correspondencia entre el sistema educativo, el sistema productivo y el sistema social. "El concepto de diploma era algo permanente, que aseguraba una calificación de por vida; en cambio, las competencias implican que una persona tiene que demostrar todo el tiempo que es capaz de ocupar un lugar determinado, en una situación determinada. En

este contexto, el diploma profesional como garantía de idoneidad está en cuestionamiento" (Tanguy, 2000)<sup>2</sup>. Así, la jerarquía de puestos tiende a desajustarse y se resalta una clasificación organizada más con eje en los individuos que en los puestos y sus requisitos formativos.

Ligadas al concepto de competencias surgen las discusiones en torno a la empleabilidad entendida como un corolario de los conocimientos, las habilidades y el esfuerzo individual de adecuación. En un mercado de trabajo competitivo corresponderá al individuo realizar las opciones más adecuadas para conquistar las mejores posiciones. Desarrollada en el contexto de crisis del empleo de la década del noventa, el discurso de la empleabilidad transfiere desde lo social a lo individual la responsabilidad por el acceso a la ocupación, omitiendo que ésta depende principalmente del mercado de trabajo y no de las cualidades adquiridas por las personas.

### ***2.2.2 La dimensión tácita del saber de los trabajadores***

En el contexto de los cambios en los procesos y la organización del trabajo, además de los cuestionamientos a la gestión de calificaciones y la introducción de una por competencias, se desarrolla también otra revisión de las concepciones sobre el saber obrero. En las últimas décadas, numerosos estudios sobre el proceso de conocimiento y aprendizaje en las organizaciones comienzan a dar cuenta de los saberes tácitos, no definidos formalmente ni prescriptos, que son utilizados por los trabajadores en el desempeño de la actividad concreta de trabajo, distinguiéndolos de los saberes explícitos, es decir, el conocimiento formal y por lo tanto más fácil de transmitir entre individuos y grupos. Estos estudios "revelaron" las prácticas cognitivas de los trabajadores "sin medida común con las representaciones formales instituidas por las clasificaciones profesionales o las certificaciones escolares" (Stroobants, 1999; p. 2).

Más allá de la norma tayloriana de tiempos y movimientos, desde la década del ochenta los investigadores van dando cuenta de la creatividad obrera y de "las astucias, los trucos y bricolages practicados durante mucho tiempo clandestinamente en la empresa (trabajo por cuenta propia en el tiempo y con los materiales de la empresa, por ejemplo) o, fuera de ella" (Stroobants, 1999; p. 3). Se trata de un *savoir faire* propio de

---

<sup>2</sup> Entrevista realizada por la La Nación, 30.05. 2000. En: <http://www.lanacion.com.ar/182934-el-diploma-ya-no-es-una-garantia>.

los trabajadores que no es fácilmente formalizable ni prescripto y que, si bien no es reconocido, es indispensable para el funcionamiento del proceso productivo.

Las investigaciones de Wood (1984 y 1985) dieron cuenta de un saber tácito, caracterizado como informal, no explicitado e incluso imperceptible para los propios trabajadores. Estas investigaciones destacan la idea de implicación subjetiva en el conocimiento, es decir, “que toda acción humana sacada de la experiencia, por más rutinaria que sea aparentemente, implica, un cierto grado de calificación” (Stroobants, 1999; p. 5). Ello constituye una calificación tácita, que es difícil de sistematizar y que sólo se adquiere por la experiencia en el puesto de trabajo.

Jones y Wood (1984) distinguen diferentes niveles de conocimiento tácito. El primero, es el que se desarrolla en las prácticas rutinarias y que resulta más eficiente cuanto más automatizado y menos conscientes son las acciones. “Para que se logre la adquisición de un comportamiento rutinario adecuado, deber darse un proceso de integración de movimientos estandarizados y la reducción de los actos conscientes” (Jones y Wood, 1984; p. 6). En este nivel se requiere una integración tal entre “corporeidad y pensamiento que permita la realización de movimientos sin la necesidad de consciencia reflexiva, en la medida en que ella interrumpe el flujo continuo y la precisión del automatismo” (Kuenzer, 2009).

Una segunda forma de conocimiento tácito es aquella que requiere diferentes niveles de conciencia para tomar decisiones en situaciones que van más allá de lo normal; dependiendo de la complejidad de la situación a ser enfrentada, son diferentes los niveles de conciencia a movilizar, pudiendo requerir procesos cognitivos bastante complejos. Finalmente, se distinguen las competencias tácitas de naturaleza colectiva, derivadas de la cooperación entre trabajadores y que expresan la capacidad de acción conjunta ante situaciones de incertidumbre técnica o cambios de la organización. Esta dimensión incorpora la conciencia y el juicio de los trabajadores sobre la inserción de su trabajo y el de sus compañeros en el proceso de producción capitalista (Kuenzer, 2009).

Desde la ergonomía y desde la didáctica profesional francesa se ha enfatizado el reconocimiento del lugar de trabajo como un espacio de aprendizaje y construcción de saberes tácitos. Autores franceses, como el citado Barbier, se han referido a los procesos

de producción de saberes que son movilizados para el desempeño exitoso en el trabajo, como saberes de acción.

Los estudios sobre la dimensión tácita del saber obrero son de utilidad para reflexionar acerca de qué saberes son reconocidos cuando se implementan acciones de certificación y acreditación y a qué nivel corresponden. Los niveles más rutinarios podrían ser deducidos a partir de la observación y también podrían ser objeto de una desagregación en tareas y acciones para su transmisión. Sin embargo, la articulación de procesos cognitivos en los niveles más complejos resulta más difícil y plantea desafíos para su codificación en pos del reconocimiento.

Michael Eraut (1998), Profesor de la Universidad de Sussex (Reino Unido), ha investigado los procesos de adquisición de conocimientos en el puesto de trabajo, distinguiendo en sus estudios cinco elementos del conocimiento profesional que define como de tipo práctico (Marhuenda, 2008):

- el conocimiento en forma de comprensión de las situaciones, de los otros con quienes trabajamos, de nosotros mismos en el puesto de trabajo, de la organización en la que nos desempeñamos;
- las competencias, encontrando que en el trabajo se desarrollan diverso tipo de competencias, especialmente, a) técnicas, es decir, las relacionadas con la tareas que hay que realizar; b) de aprendizaje, en tanto disposición para adquirir nuevos conocimientos y reemplazar los que se poseen, c) de pensamiento entendidas como habilidades para pensar y enfrentarse a los problemas, y; d) interpersonales y de trato con los demás;
- conocimiento de carácter proposicional, más abstracto o teórico que se adquiere principalmente en la formación pero que también puede derivar de la práctica;
- conocimientos sobre los recursos necesarios para el desempeño del puesto y de las formas y posibilidades de acceder a los mismos; y
- los criterios para poder evaluar la calidad del trabajo, tomar decisiones ante circunstancias particulares, establecer prioridades; etc., que forman lo que se denomina el juicio personal y profesional.

Es decir, los conocimientos que se aprenden en el puesto de trabajo resultan mucho más amplios y complejos que sólo las competencias técnicas requeridas para el

desempeño de la tarea. Estos conocimientos se encuentran integrados y muchas veces no resultan evidentes o conscientes para los trabajadores.

Cabe reflexionar sobre como estos cinco elementos se ponen en juego en las distintas realidades socio-productivas. La heterogeneidad entre sectores y empresas y sus formas de organización del trabajo seguramente habilitaran distintas oportunidades para desarrollar estos conocimientos, a la par que el nivel educativo de base no puede obviarse para lograr una adecuada integración de conocimientos.

Otros desarrollos corresponden al estudio de los procesos de innovación de productos en empresas japonesas que realizaron Nonaka y Takeuchi (1995) y que se basan en la valoración del saber tácito y del aprendizaje en las organizaciones. Para estos autores, hay cuatro modos de conversión del conocimiento: de conocimiento tácito a tácito (socialización); de conocimiento tácito a explícito (exteriorización); de conocimiento explícito a explícito (combinación); de conocimiento explícito a tácito a través de la interiorización. Son procesos que se realimentan recíprocamente en una espiral continua de creación de conocimientos de la organización, cuyos alcances han comenzado a estudiarse recientemente. La exteriorización es sin dudas una condición para la implementación de las políticas de reconocimiento.

Las interpretaciones acerca del saber en el mundo del trabajo, especialmente aquel del que disponen los trabajadores para desempeñar su ocupación, dan cuenta de que el saber en sí y en el trabajo en particular, es un fenómeno complejo en tanto implica la integración de distintos tipos -conceptuales pero también prácticos, explícitos y tácitos-, que se actualizan y construyen en cada situación de trabajo, sobre la base de lo ya aprendido en el sistema educativo y de formación y en el mismo trabajo. La heterogeneidad del aparato productivo, expresada en el tipo de tecnología, el tamaño, la organización, la localización geográfica, da aún mayor complejidad a la interpretación de los saberes para el trabajo. De ahí que su reconocimiento requiera una perspectiva también compleja que supere la sola descripción de comportamientos observables y la dicotomía entre desempeños competentes o no competentes.

### **2.3 Las políticas de reconocimiento de saberes**

Las políticas de reconocimiento de saberes incluyen todas las medidas y acciones a cargo del Estado o de otros ámbitos, destinadas a dar visibilidad a los saberes que los sujetos se han apropiado a lo largo de sus vidas, independientemente de los lugares donde se adquirieron. El sistema educativo y de formación ha tenido y tiene como función principal la de transmisión de saberes y el reconocimiento de su adquisición a través de títulos y certificados que, como se ha visto, tienen un valor social y también un valor económico, en la medida que constituyen una dimensión de los requisitos de ingreso a los puestos de trabajo.

En las últimas tres décadas del siglo pasado se fueron extendiendo, primero en Europa y luego en otros países del mundo, sistemas que apuntan al reconocimiento de saberes que fueron adquiridos fuera del sistema educativo, especialmente en el trabajo. Ello se traduce en instancias de certificación de estos saberes, que toman diversas formas en cada país en función de su vinculación con las instituciones de formación existentes y su valor de cambio en el mercado de trabajo.

Este apartado focaliza en las políticas de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo a partir de su contexto de surgimiento y los objetivos explícitos e implícitos de su implementación. Las posturas respecto a los beneficios, limitaciones y problemas de este tipo de acciones en las condiciones de vida, educativas y de trabajo de la población resaltan como contrapuestas en tanto los políticos, las agencias internacionales, los investigadores y los docentes críticos tienen perspectivas diferentes. La discusión acerca de si constituyen instancias de democratización e inclusión social y educativa o un nuevo mecanismo de segmentación de la población y los trabajadores, puede ser interpretada en relación con el valor social y laboral de los certificados obtenidos, tal como se presenta en el último sub-punto.

### ***2.3.1 Antecedentes y su difusión en el mundo***

Los sistemas dirigidos a la valoración de los saberes que los jóvenes y adultos han obtenido fuera del sistema educativo no pueden desprenderse del contexto socioeconómico en que se han desarrollado, como tendencia casi mundial. El apartado anterior, dio cuenta de los cambios en los procesos productivos y en la organización del trabajo sucedidos a partir de la crisis de acumulación capitalista de las últimas tres décadas del siglo XX y que apuntaron a la flexibilidad y descentralización en la gestión de los recursos humanos.

En el marco de la transición tecnológica por la incorporación de las nuevas tecnologías al funcionamiento del aparato productivo, el discurso dominante asignó un papel clave a los trabajadores. Estas posturas enfatizaron la importancia de los recursos humanos, en tanto la productividad y la capacidad de competitividad de las empresas, por vía de la flexibilidad, depende en buena medida de la mano de obra con que se cuenta y que puede llevar a cabo la gestión de la calidad total. Se sostuvo y sostiene que disponer de una fuerza de trabajo altamente calificada constituye una ventaja comparativa, tanto para los países como para las empresas. De esta manera se fue resignificando la educación y formación de los trabajadores desde una lógica que beneficia al capital y se experimenta una suerte de “vuelta renovada a la óptica de los recursos humanos del período de la modernización y/o recuperación productiva de las naciones de la postguerra” (Riquelme, 1996; pp. 57-58).

Cabe recordar que los cambios en las formas de organización del trabajo se realizaron por iniciativa de los empresarios ante el fracaso de las formas de organización tradicionales para incrementar la productividad, reducir los costos y mejorar la calidad. Su objetivo prioritario fue y es contribuir a incrementar la rentabilidad de las empresas a partir de la movilización y explotación de las dimensiones no sólo técnicas, sino también psíquicas y mentales de los trabajadores.

Los imperativos de la supuesta economía basada en el conocimiento, las nuevas tecnologías, la velocidad incremental de los cambios tecnológicos y la globalización han derivado en el impulso hacia el aprendizaje a lo largo de la vida como necesidad de

mejorar las competencias y habilidades de la población. El discurso dominante acerca del papel de la educación como medio de adaptación y mantenimiento o aumento de la competitividad individual en el mercado de trabajo, ha llevado a la proliferación de instancias de formación estatales y privadas. “Una multiplicación de los discursos sobre la competencia, la necesidad de capacidades incrementadas y la lucha contra el desempleo han favorecido la adopción de políticas de formación continua en numerosos países” (Bélanger y Federighi, 2004; pp.101-102). Sin embargo, las desigualdades referidas a las oportunidades de aprendizaje para el trabajo se agravan más con la transferencia de responsabilidades hacia los individuos por la renovación constante de sus competencias.

En este contexto, el ideal de la educación permanente perdió su sentido de democratización del acceso al conocimiento a lo largo de toda la vida, y se torna en la acumulación de credenciales y cursos para competir por los puestos de trabajo y por mejores condiciones en el empleo. Las políticas dirigidas a reconocer los saberes no formales e informales se fueron desarrollando como parte de este discurso con el objetivo de maximizar el uso de todo el conocimiento y la experiencia existente y evitar el derroche y la duplicación de esfuerzos de formación.

Un estudio comparativo sobre los países europeos señala que la “validación de la educación no formal e informal es una nueva actividad en la que los objetivos y las responsabilidades deben ser aclaradas. Esta necesidad se refleja en la diversidad conceptual que caracteriza el terreno” (Colardyn. y Bjørnavold, 2005; p. 20). En el informe se reconoce que los términos como validación, acreditación, certificación, reconocimiento y evaluación a menudo están entremezclados; adoptándose el término "validación" para designar las actividades que abarcan la identificación a través de la evaluación y el reconocimiento de los resultados del aprendizaje independientemente de cómo haya sido adquirido.

El objetivo de estas políticas es hacer visible todo el conocimiento y experiencia de distinto tipo que posea una persona, sin importar el contexto donde fue adquirido. Y se sostiene que “para los empleadores constituye un tema vinculado a la administración y gestión de los recursos humanos, para los individuos es una oportunidad de que le sean valoradas una amplia gama de habilidades y competencias y para la sociedad

puede significar un pleno uso del conocimiento y la experiencia existente y evitando la duplicación y el despilfarro” (Colardyn y Bjørnavold, 2004; p. 69).

La denominación que se da al proceso de documentar y reconocer los saberes adquiridos por las personas no constituye una referencia menor, en tanto implica una forma de entender y definir el qué, el cómo, el para qué y el quiénes participaran del mismo. En el mundo, excluyendo los países de América Latina, se utilizan distintas denominaciones entre las que se destacan:

- PLAR (en inglés, Prior Learning Assessment Recognition), evaluación y reconocimiento del aprendizaje previo,
- PLA (Prior Learning Assessment), centrado en la evaluación del aprendizaje previo;
- RPL, (Recognition of prior learning), que pone el foco en el reconocimiento de los aprendizajes logrados;
- APEL (Assessment of prior experiential learning), que enfatiza el carácter experiencial del aprendizaje que busca evaluar o acreditar;
- VANI que, tal como señalan los autores citados previamente, refiere a la validación de los aprendizajes no formales o informales (validation of non-formal and informal learning).

En las distintas denominaciones aparece como objeto central de estas prácticas, el aprendizaje previo (prior learning), es decir, los conocimientos, habilidades (*skills*)<sup>3</sup> y actitudes que han sido adquiridas fuera de instituciones educativas en cualquier momento previo a la evaluación y el reconocimiento. El foco está puesto en identificar y documentar el aprendizaje experiencial, es decir, aquel obtenido en la experiencia de vida y especialmente en el trabajo y que, por lo tanto, no cuentan con una certificación que los acredite. Los países de la Unión Europea (CEDEFOP, 2000) han acordado referirse a estos aprendizajes como no formales e informales, diferenciándolos de los aprendizajes formales. En esta categorización se cruzan la intención de aprender y la

---

<sup>3</sup> Francis Green señala la polisemia de este término y los distintos sentidos que se le dan en disciplinas como la sociología, la economía y la psicología: “De manera diferente a otros constructos en las ciencias naturales, *skill* es una de esas palabras en las ciencias sociales de uso común que tiene muchos significados, numerosos sinónimos tales como “habilidad”, “competencia”, “don”, “aptitud” y “talento” y variadas e imprecisas traducciones en otras lenguas” (Green, 2011; p. 1).

estructuración o formalidad de los lugares y las modalidades donde se realiza el aprendizaje.

La evaluación (assessment) constituye parte del proceso en tanto consiste en la identificación, medición y verificación del aprendizaje previo y el juzgamiento sobre si hay un balance adecuado entre teoría y práctica y suficiente amplitud y profundidad según criterios preestablecidos.

Una cuestión importante en términos de sus implicancias para los adultos con bajo nivel educativo y especialmente los trabajadores, es la utilización del término “reconocimiento”, es decir, la “R” de las siglas enunciadas. El mismo fue objeto de debate e impulsado principalmente por educadores, investigadores críticos y en algunos países (por ejemplo, Canadá) por los sindicatos de trabajadores, dado que el reconocimiento implica la identificación (a través de un portfolio o de otros medios) de las habilidades y el conocimiento que los trabajadores y los adultos en general han obtenido en sus experiencias de vida y de trabajo. Ese conocimiento existe y puede ser refrendado con un certificado y/o el acceso a un programa educativo. La “R”, también implica un posicionamiento orientado al auto-reconocimiento de la persona de su aprendizaje pasado y de su potencial futuro.

En los países industrializados (Inglaterra, Estados Unidos, Australia; etc.) el reconocimiento de saberes se desarrolló sobre la base del enfoque de competencias, que comenzó a utilizarse en los años ochenta y se extendió a todo el mundo durante los noventa. En esos países los diagnósticos insatisfactorios sobre los logros esperados en educación pusieron también en cuestión los sistemas de formación para el trabajo. La búsqueda de un mayor ajuste entre la demanda y la oferta se resolvió a través sistemas de reconocimiento, evaluación y certificación de competencias. Independiente de la forma o el lugar de la adquisición de la competencia, lo esencial es el resultado del aprendizaje expresado por el (buen) desempeño de las personas en el trabajo.

El caso más acabado es el del Reino Unido que en los ochenta e impulsado por el sector empresario y un gobierno neoliberal, desarrolló uno de los primeros sistemas de certificación de competencias sostenido en un marco nacional de competencias vocacionales (NVQ) que emplea el análisis funcional para la producción de normas. Las

NVQs (National Vocational Qualifications) establecen las competencias y los niveles estándar de rendimiento para las diversas profesiones o sectores ocupacionales e identifican lo que el trabajador debe lograr y demostrar para ser considerado competente. En su construcción y actualización intervienen directamente empleadores y trabajadores a través de organismos sectoriales y se utiliza el análisis “funcional” para la producción de normas. Este sistema ha sido y es fuertemente criticado por el reduccionismo de la confianza en la observación y su rechazo a considerar las interrelaciones inherentes a todo desempeño, así como por los concretos efectos de poder, que genera (Rojas, 1999).

Este modelo fue y es promovido por organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la OIT y en varios países, desarrollados y en desarrollo, se han organizado sistemas nacionales de certificación de competencias dirigidos a la población activa, especialmente desocupados y trabajadores del sector informal y con bajo nivel educativo. Así, en muchos países de América Latina, Asia y África se han establecido o están en vías de hacerlo sistemas de este tipo, aunque los contextos políticos, económicos, del mercado de trabajo y educativos son muy distintos a los de los países de industrializados que los diseñaron (Young, 2005).

En América Latina, el reconocimiento de saberes obtenidos fuera del sistema educativo se ha desarrollado principalmente en el ámbito de las políticas de formación para el trabajo bajo la modalidad de certificación ocupacional. Esta no constituye una temática nueva en las discusiones sobre educación y trabajo ni en las políticas de empleo en la región; ya en los años sesenta la certificación ocupacional se realizaba en los incipientes sistemas de formación profesional dirigida a oficios ligados a servicios (plomería, gasistas, electricistas; etc.).

A fines de los setenta (1979) OIT encaró un programa regional que se propuso elaborar métodos de medición y sistemas de certificación ocupacional (Proyecto 128 de CINTERFOR-OIT)<sup>4</sup>. La certificación ocupacional era entendida como “un proceso mediante el cual se reconocen formalmente las calificaciones ocupacionales de los trabajadores, independientemente de la forma como hayan sido adquiridas. Tales

---

<sup>4</sup> Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

calificaciones pueden haberse adquirido mediante la asistencia a cursos sistemáticos de formación profesional, o como resultado del ejercicio de una ocupación sin una formación previa” (Agudelo Mejía, 1993; p. 10).

En la década del noventa, estas propuestas tomaron nuevo impulso y se concretaron de la mano de la introducción de la noción de competencias laborales con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales. En ese momento nuestros países enfrentaban el desafío de incorporarse a una nueva economía globalizada pero en condiciones de debilidad económica, productiva y social, consecuencia de las medidas de ajuste estructural de los ochenta. Los gobiernos de orientación neoliberal formularon críticas a los sistemas de educación y formación para el trabajo, por considerarlos desajustados respecto a las demandas de la sociedad del conocimiento y a los nuevos requerimientos productivos. Por ello, encararon reformas de la estructura y los contenidos educativos, que significaron en varios países, entre ellos Argentina, la desestructuración de los sistemas de educación y formación que habían apoyado su desarrollo económico e industrial. Actualmente en la región se están desarrollando diversas experiencias de certificación de competencias que, con la sola excepción de México, no constituyen sistemas nacionales ni extienden certificaciones con ese alcance.

En nuestros países los términos utilizados para referirse a estos procesos son certificación y acreditación de saberes y/o competencias<sup>5</sup>, especialmente referidos al trabajo. El primero, certificación, se puede definir como el reconocimiento que dan organismos autorizados a las calificaciones ocupacionales obtenidas por los trabajadores a través de su experiencia en determinados procesos de trabajo. Actualmente, el proceso de certificación se aplica a las competencias y se define como el reconocimiento formal de las competencias de los trabajadores independientemente de la forma y el lugar en que éstas fueron adquiridas con base en una norma de competencia laboral (CINTERFOR)<sup>6</sup>. El resultado de estos procesos será la obtención de un certificado referido a las calificaciones o competencias y cuya valoración se circunscribe al ámbito del trabajo, es decir, no habilitan al beneficiario para incorporarse al sistema educativo formal.

---

<sup>5</sup> Las definiciones de saberes, calificaciones y competencias fueron desarrolladas en los apartados previos de este capítulo.

<sup>6</sup> En página web de CINTERFOR

[http://temp.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/banco/id\\_nor/index.htm](http://temp.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/banco/id_nor/index.htm)

La acreditación se realiza en el ámbito del sistema educativo, en tanto, las instituciones responsables reconocen los saberes previos de los sujetos, adquiridos en la educación no formal o informal, posibilitando el ingreso y la movilidad horizontal a los distintos niveles y/o la articulación con la formación para el trabajo. La acreditación no es común en nuestros países, a excepción de los programas especiales en el nivel superior del sistema educativo, que permiten el acceso a la universidad a adultos que no han completado el nivel secundario (por ejemplo, Argentina).

Diferentes estudios (Singh, 2005) dan cuenta de la expansión de las políticas de reconocimiento, validación y certificación de los aprendizajes realizados fuera del sistema educativo, así como de la diversidad que las caracteriza en relación a la existencia de marcos legales y/o el grado de avance en la construcción de marcos nacionales, las modalidades de coordinación de los actores involucrados (autoridades públicas, empleadores u otros actores), los tipos de programas, el tipo de las competencias y/o habilidades que se reconocen (de la vida cotidiana, vocacionales o prácticas), y según las orientaciones de la evaluación (con fines utilitarios o con fines humanísticos).

En un estudio realizado en treinta y seis países (Singh, 2005) propone una clasificación de los programas de reconocimiento que constituye una muestra de la diversidad planteada: en algunos países se organizan como acciones de educación no formal que en algunos casos permiten el acceso al sistema formal; en otros sólo se implementan dentro del ámbito de la formación para el trabajo para la adquisición de competencias laborales; existen países con marcos de acreditación más amplios y globales que se orientan a la continuidad educativa y el acceso al trabajo; los dirigidos a la inclusión social de grupos en desventaja, especialmente jóvenes y adultos, con escasa experiencia laboral constituye otro tipo de programa; finalmente pueden distinguirse programas orientados al reconocimiento de la experiencia laboral adquirida tanto en pequeñas empresas como en distintos oficios.

En el informe se evidencia una tendencia mundial al reconocimiento de saberes, tanto en países avanzados como en países en desarrollo y aún en aquellos cuya población presenta muy bajo nivel educativo, como en el caso de los países africanos.

Las razones que justifican la implementación de iniciativas de reconocimiento de saberes pueden agruparse siguiendo estudios internacionales en tres grandes ejes (Fejes y Andersson; 2009):

- (i) promoción de la justicia social, en tanto apuntan a favorecer la igualdad de oportunidades individuales y en especial el acceso a la educación;
- (ii) desarrollo económico, al hacer posible un uso más eficaz de las competencias vocacionales y profesionales, este argumento fue inicialmente planteado en el Reino Unido en los ochenta;
- (iii) cambio social, pues al visibilizar las competencias de la población se generan mejores condiciones para el cambio de la sociedad, es fue uno de los fundamentos de su implementación en la Sudáfrica pos-apartheid de los noventa.

Colardyn y Bjonavold (2004, citado en Singh, 2005) han identificado también objetivos enfocados en el mejoramiento de las instituciones educativas, pues los procesos de reconocimiento de saberes se orientan a mejorar el funcionamiento institucional haciéndolas más flexibles y accesibles a distintas poblaciones.

Cuando predominan los objetivos económicos o de mercado de trabajo (por ejemplo, el Reino Unido, Australia; etc.) es común que los sistemas de reconocimiento sean encarados desde el sector productivo o los empleadores y legitimada por los gobiernos, aunque con escasa o residual participación del sector educativo. En el caso de los sistemas de validación encarados para la promoción de derechos sociales o del acceso al sistema formal de educación existe una mayor presencia del sector público y del sistema educativo.

La población objetivo de los programas de reconocimiento de saberes son especialmente los jóvenes y adultos que no se encuentran en el sistema educativo, y aquellos que en cada país son definidos como grupos en riesgo, debido a que carecen de conocimientos, habilidades y/o competencias reconocidas y certificadas:

- población con bajo nivel educativo, que en los países desarrollados muchas veces están asociados con la inmigración;

- inmigrantes, aunque no necesariamente tengan bajo nivel educativo;
- población pobre en general y trabajadores pobres en particular;
- desocupados, ocupados con bajas calificaciones y/o en empleos precarios
- pueblos originarios;
- población discapacitada.

La diversidad de programas hace que en varios países la población que utiliza estos sistemas tenga alto nivel educativo y quieran acceder a la educación superior. Es el caso de países como Suecia, en que los adultos con niveles educativos completos desean acreditar otros conocimientos informales; o Francia donde adultos o jóvenes adultos sin nivel superior buscan acceder a través de la validación de la experiencia adquirida (VAE).

Desde la perspectiva de la tesis resulta importante distinguir el uso de los sistemas de reconocimiento en su relación con el sistema educativo A partir de una revisión de casos de países desarrollados y en desarrollo se encuentra que:

**Cuadro 2.2: Sistemas de reconocimiento de saberes y vinculación con el sistema educativo y de formación para el trabajo.**

Países	Sistema Educativo			Formación para el trabajo		
	Segunda chance educativa	Entrada a educación superior	Exención de programas formales	Certificación de competencias laborales	Rediseño del sistema de formación	Aplicaciones acotadas
Alemania				X		X
Austria	X	X				
Bélgica (Flandes)	X	X	X	X		X
España	X				X	
Grecia						X
Holanda				X		
Hungría			X		X	X
Noruega	X					
Reino Unido		X	X	X	X	
Australia	X				X	
Canadá	X	X				X
Sudáfrica		X		X		
Chile				X		
México	X	X		X	X	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Werquin (2010).

No todos los países articulan el reconocimiento de saberes informales con el acceso al sistema educativo. Los casos que se destacan son los de España, en que el

reconocimiento se utiliza en la aplicación para la secundaria superior. También en Austria, Noruega y Australia dan a su población la posibilidad de acreditar niveles formales o de avanzar en un nivel. En América Latina, México apunta a dar una segunda chance a la población tanto en el nivel primario como secundario y el bachillerato.

Este cuadro permite observar que no existe una asociación entre el nivel educativo de los países y la implementación de instancias de reconocimiento de saberes. Así, países con alto nivel educativo como Austria, Bélgica, Noruega recurren al reconocimiento de saberes para facilitar una segunda chance educativa a su población. Mientras que en los cuales existen altos niveles de deuda social y educativa, como Sudáfrica y muchos de América Latina, implementan estos programas ligados a otras finalidades como la entrada a la educación superior y, especialmente, la certificación de competencias laborales, en muchos casos sin ninguna intervención del sector educativo.

### ***2.3.2 Acerca de las ventajas y limitaciones del reconocimiento de saberes***

Los alcances y limitaciones de este tipo de políticas son objeto de distintas posturas desarrolladas desde la educación de adultos, la formación para el trabajo, la sociología de la educación, entre otras. Algunos educadores consideran a los sistemas de reconocimiento como un enfoque alternativo para el aprendizaje de adultos, e incluso otros investigadores sostienen que se trataría de “la innovación más radical desde la introducción de la educación formal masiva para niños y jóvenes en el último siglo, así como su extensión a los adultos” (Thomas; 1998, citado por Andersson y Gao, 2009; p. 4).

Investigadores británicos por su parte, postulan que estos sistemas pueden actuar como "un mecanismo de transformación social" y "un medio de inclusión social especialmente para estudiantes provenientes de grupos marginados (mujeres, minorías, adultos y personas mayores, personas con discapacidad) (Whittaker, Cleary and Gallacher, 2002, citados por Andersson y Gao, 2009; p. 4).

Desde organismos internacionales (Werquin; 2007) que difunden el reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales se plantea que al volver

visibles las habilidades, conocimientos y competencias pueden mejorar el acceso y la movilidad en el mercado de trabajo. Para los empleadores constituye una herramienta para contar con una mejor correspondencia entre los puestos y los trabajadores, superar la escasez de habilidades y ayudar a detectar las lagunas en la distribución de los conocimientos, habilidades y competencias existentes en la población, en un país, región o empresa.

En contraposición con estas perspectivas optimistas, en su estudio Andersson y Gao (2009) exponen las limitaciones, pues pese a que la evaluación y el reconocimiento de saberes son promovidos como mecanismos de transformación e inclusión social, también pueden convertirse o actuar como una barrera más que como un facilitador del aprendizaje. En su trabajo sobre los sistemas de reconocimiento de las credenciales y experiencia de profesionales extranjeros en Canadá y Suecia, estos autores concluyen que se convierten en herramientas de evaluación y ejercicios técnicos que desconocen y devalúan las credenciales de los profesionales extranjeros. Aunque logren el reconocimiento, sus calificaciones son consideradas menores y se desempeñan en puestos con niveles de calificación más bajos que sus credenciales.

Desde la sociología de la educación se señalan los problemas del reconocimiento de aprendizajes previos (Recognition of Prior Learning-RPL) en relación con el acceso al conocimiento (Young, 2008). Al usar sus desarrollos teóricos sobre los límites entre el conocimiento y la experiencia para interpretar el caso particular de este tipo de políticas, Young plantea que “el dilema central para los practicantes del RPL, y que hasta ahora ha sido largamente ignorado, es la discrepancia entre el conocimiento codificado que puede ser adquirido en la educación formal y el aprendizaje de la experiencia que ellos tratan de acreditar” (Young, 2008; p. 183) Las relaciones entre conocimiento y experiencia constituyen un problema epistemológico -¿de dónde proviene el conocimiento verdadero?- y pedagógico -¿cómo podemos hacer que los alumnos adquieran el conocimiento que los llevé más allá de sus experiencias?- y de acuerdo con el autor las prácticas de RPL ponen en acto esta cuestión, más que constituir un atajo en la resolución del mismo. “El reconocimiento del aprendizaje previo como estrategia pedagógica no puede ser un objetivo educacional en sí mismo; sólo puede ser un paso para facilitar el acceso al conocimiento que lleve a los alumnos más allá de sus experiencias” (Young, 2008; p. 183).

Pese a estas observaciones críticas cabe rescatar, como lo hace Young, que las políticas de reconocimiento de saberes pueden constituir una oportunidad para explorar los alcances y limitaciones de los conocimientos adquiridos en la experiencia y sus posibilidades de interacción con los conocimientos teóricos que se transmiten en el sistema educativo.

Dentro del sistema educativo también se plantean tensiones, pues a la vez que las acciones de reconocimiento recurren a las instituciones educativas para su implementación y validación y hacen uso de sus lógicas y procedimientos, su implementación cuestiona la legitimidad de esas mismas. Al afirmar la validez del conocimiento adquirido fuera del sistema educativo y de la lógica curricular, los educadores y las instituciones educativas (principalmente, las de nivel superior) ven amenazado su rol en la distribución del conocimiento. Esta es una de las causas por las cuales estos sistemas no son una práctica muy extendida entre las universidades de muchos países (por ejemplo, Canadá).

Otro aspecto que destacan las posturas a favor del reconocimiento del aprendizaje no formal e informal es que mejora la autoestima de los solicitantes, ya que toman conciencia de sus conocimientos, habilidades y competencias. “Esto puede aumentar la confianza y la productividad, así como la confianza en los demás, en la familia, la empresa o la comunidad, por lo tanto, mejorar su empleo y las perspectivas de carrera y el acceso a más oportunidades de aprendizaje” (Werquin, 2008; p. 45).

Sin embargo, la práctica de la examinación (y las distintas herramientas utilizadas) puede tener efectos contraproducentes: por ejemplo para el portfolio, se requieren muy buenas habilidades de lectura y escritura y pueden resultar difíciles para las personas de bajo nivel educativo. Existen informes que indican que “los estudiantes enfrentados a exámenes o a los portfolios frecuentemente deciden que son demasiado aterradores y riesgosos comparados con el procedimiento regular” (Thomas, 1998; p. 337) así, ya a fines de la década de 1990, se sostenía que “estamos haciendo de PLAR una ruta tan difícil y poco familiar que los potenciales estudiantes sólo pueden ver frente a ellos el fracaso y el agravio” (Thomas, 1998; p. 337). Lo cual lejos de mejorar la

autoestima, desincentiva a los sujetos con bajo nivel educativo antes de comenzar el proceso.

Otros autores (Marhuenda; 2009) alertan sobre los riesgos de aumentar la exclusión de quienes no pueden acreditar alguna formación. Refiriéndose al caso español señala que “habrá que estar bien atentos a los primeros pasos en la puesta en marcha del modelo, siguiendo con particular atención los mecanismos de apoyo que, en la forma de asesoramiento y orientación, han de generarse para evitar una nueva fuente de discriminación en un ámbito en el que cada día es más difícil aspirar a la igualdad de oportunidades y al reconocimiento de los derechos ciudadanos” (Marhuenda, 2009; p. 11). Ello es especialmente importante para la población con bajo nivel educativo y que ha tenido experiencias laborales en sectores precarios o marginales de la economía.

El mismo autor plantea la importancia de la vinculación entre evaluación y formación pues “el riesgo que entraña el procedimiento de acreditación, en la medida en que se vaya expandiendo, es el de ir sustituyendo a la oferta de formación, potenciando así las capacidades de algunos individuos (aquellos capaces de gestionar su trayectoria, rentabilizar su experiencia profesional y aspirar a acreditar saberes de alto valor en el mercado) y debilitando al resto (quienes no conocen cuáles son sus posibilidades, quienes tienen posibilidades escasas, quienes encontrarán como resultado de su acreditación que necesitan realizar una formación porque dicho reconocimiento es parcial o, dicho de otra forma, insuficiente)” (Marhuenda, 2009; p. 14). De esta manera alerta sobre los riesgos de individualización que tiene el sistema, en el sentido de dejar librados a su suerte a los sujetos que por el transitan.

Si bien los señalamientos reseñados en este apartado corresponden especialmente a las experiencias de países desarrollados, también resultan pertinentes en el caso de América Latina. En nuestros países, la población con bajo nivel educativo representa volúmenes importantes y el desafío es posibilitar el acceso al sistema educativo para cumplimentar el nivel primario y secundario.

Las propuestas de inclusión educativa y social basadas en la implementación de instancias de reconocimiento de saberes informales deberán tener presentes las limitaciones encontradas en otros países, especialmente las referidas a la articulación

con el sistema educativo y con espacios de orientación y acompañamiento para transitar por el mismo. En particular, dado que en la región predominan programas de certificación competencias laborales sin vinculación con el sistema regular de educación. Estos programas constituyen estrategias focalizadas en el marco de las políticas de empleo, más que propuestas integradas de atención a las necesidades de educación y formación de la población trabajadora.

### ***2.3.3 Los títulos de nivel educativo y los certificados de la experiencia en el mercado de trabajo***

Los títulos y certificados otorgados por el sistema educativo tienen valor social y económico, en tanto representan los saberes adquiridos luego de un proceso de formación y habilitan a la continuidad en otros niveles del sistema educativo, y/o constituyen requisitos para el acceso al mercado de trabajo. Ello remite al rol que ocupa la educación y la formación en las relaciones laborales y en los mecanismos de negociación colectiva por rama de actividad o por empresas, especialmente en lo referido al acceso y el progreso laboral de los trabajadores, la estabilidad en el empleo y la regularidad y el porcentaje de las retribuciones. En tal sentido, la definición de calificaciones por grupos de trabajadores y según niveles de responsabilidad, contenidos del trabajo y requerimientos formativos constituye un tema central en la definición de los puestos de trabajo y los salarios.

La disponibilidad de certificados y el nivel y tipo de los mismos es un elemento que afecta la movilidad de la fuerza de trabajo en el mercado e incide en sus condiciones laborales, entre ellas su salario. Es por ello que las políticas de reconocimiento de saberes generan preguntas acerca de su incidencia en un mercado de trabajo en el cual los certificados formales han tenido y tienen aún gran incidencia.

De acuerdo con Young (2008), estas políticas se han desarrollado en paralelo con el creciente interés de parte de los gobiernos de expandir el volumen de población calificada. A su vez estas instancias se han presentado como formas baratas para que los adultos con una experiencia de vida y de trabajo considerable puedan obtener calificaciones sin asistir a la escuela o institutos de formación. Para los adultos

constituyen una oportunidad de que sus conocimientos y habilidades sean oficialmente reconocidos.

Sin embargo, esto no quiere decir que puedan constituir un medio de movilidad social o laboral ascendente. Ello dependerá del reconocimiento que las certificaciones así logradas puedan obtener en el mercado de trabajo en particular y en la sociedad en general. Las condiciones son diferentes en los países según “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” (Spinosa y Drolas, 2009; p. 3).

Cabe también preguntarse por los efectos que estas certificaciones tienen o tendrían en el mercado de trabajo y sobre la posibilidades de movilidad de trabajadores, fundamentalmente “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” (Spinosa y Drolas, 2009; p. 3).

Otra aproximación al tema en cuestión, se obtiene del trabajo de Andersson y Gao (2009) referido a los profesionales que han emigrado a Canadá o Suecia y que han atravesado por instancias de reconocimiento de sus experiencias y calificaciones. La investigación muestra que ha resultado no sólo difícil sino también desvalorizante y en pérdidas del nivel original. Los autores citan varios trabajos que coinciden con sus observaciones. Así “en un estudio sobre 404 profesionales indios y chinos que emigraron a Vancouver (Canadá) se encontró que sólo 18,8% trabajaban como profesionales (doctores, ingenieros, profesores universitarios o docentes y otras profesiones) después de llegar a Canadá. Los autores descubrieron que el factor más importante del no acceso a ocupaciones profesionales y de la resultante movilidad social descendente fue el no reconocimiento o devaluación de sus credenciales” (Basran and Zong, 1998, citados por Andersson y Gao, 2009; p.10).

Para el caso de Suecia, otros estudios también muestran los problemas de no-reconocimiento que sufren los inmigrantes no europeos con educación superior. Entre 1991 y 1997 se encontró que el 65% de los inmigrantes con educación superior de 26 a

45 años estaba ocupado, en comparación con el 90% de los suecos de ese grupo; pero además es menos probable que los trabajadores inmigrantes se desempeñen en ocupaciones que se correspondan con su nivel de educación (Berggren and Omarsson 2001). Respecto a la experiencia de PLAR, Andersson, Hult and Osman (2006) muestran que para los inmigrantes pueden resultar en descalificación y credenciales más bajas, como en el caso de enfermeras inmigrantes que sólo logran el reconocimiento como asistentes de enfermería.

En los trabajos citados por Andersson y Gao aparece también otra cuestión ligada al valor de los certificados: estas políticas son recomendadas para reconocer la experiencia y el nivel de educación, habilidades y capacidades alcanzado, el problema es conseguir el reconocimiento de los empleadores y la necesidad de ser “normales” que expresan algunos trabajadores inmigrantes o de grupos en desventaja (Clayton; 2005).

Si el reconocimiento de saberes es potencialmente un medio para la inclusión educativa y laboral a través de la posibilidad de transferir el conocimiento y la experiencia a diferentes esferas de la vida e incluso entre países, estos estudios también plantean que se puede convertir en un instrumento de control y de exclusión de grupos en desventaja.

En América Latina donde en muchos países el logro de la educación secundaria completa de la mayoría de la población resulta un objetivo incumplido, las políticas de reconocimiento de saberes sociales y/o del trabajo tienen otras connotaciones. Es en este contexto que es posible entender la funcionalidad del sistema educativo como instrumento de generación de credenciales sociales, además que como ámbito de formación profesional (Salvia, 2007). Dichas credenciales se han constituido en la principal vía de ingreso a los circuitos laborales formales. En cambio, los sectores que no logran acceder a ellas están obligados a competir más precariamente por un trabajo en el sector informal (Weller, 2000; Gallart, 2005). Estas desigualdades tienden a ampliarse frente a la aparición de circuitos educativos en donde se combinan recursos económicos, socio-culturales y redes sociales que facilitan de manera diferenciada el acceso a empleos de calidad.

En nuestros países, la promoción de los sistemas de certificación de los aprendizajes obtenidos en la experiencia social y/o de trabajo muchas veces parece olvidar o desconocer que los mismos se desarrollaran sobre una base de mayor diferenciación y hasta polarización educativa y laboral, que en los países desarrollados. Así, se corre el riesgo de “dejar librados a su suerte a quienes por sus condiciones estructurales, no cuentan con los 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” (Spinosa y Drolas, 2009; pp. 3-4).

Para evitar una mayor segmentación y el incremento de certificados sin valor claro en el mercado de trabajo es fundamental que las certificaciones de la experiencia y del trabajo no sean puntuales o terminales, sino que puedan articularse con los contenidos de la educación y formación de manera de permitir el logro de títulos con legitimidad social y laboral. Este es un desafío que ni en los países de la región, ni en Argentina, se ha encarado y que implicará el desarrollo de instituciones, metodologías, recursos docentes y técnicos.

### **Capítulo 3**

#### **El reconocimiento de los saberes de los trabajadores en Argentina. Propuesta de abordaje conceptual**

La investigación de doctorado tuvo como objetivo el análisis de las políticas de reconocimiento de los saberes de los trabajadores en Argentina, a partir de la caracterización de los procesos de apropiación de saberes y de los ámbitos de intervención que determinan su constitución en un campo relativo y conflictual.

Este capítulo constituye una bisagra entre la puesta en claro de la perspectiva interpretativa de las políticas de reconocimiento de saberes y el análisis de la situación en la Argentina, objetivo de la segunda y la tercera parte del documento. Constituye la presentación del encuadre conceptual de mi tesis que se organiza en torno de los ejes centrales del problema de investigación: los procesos de apropiación de saberes, los ámbitos, sectores y actores que intervienen en el reconocimiento de saberes de los trabajadores y el carácter relativo y conflictual de este campo de las políticas públicas.

El desarrollo de la presentación sigue estos ejes de manera de explicitar el abordaje teórico a partir del cual se definen y problematizan las políticas de reconocimiento. En el primer apartado el tema central son los ámbitos de la apropiación de saberes, entendiendo que los sujetos adquieren saberes a lo largo de la vida a través de aprendizajes que realizan de manera sistemática en el sistema educativo y de formación para el trabajo pero también a partir de la experiencia de trabajo, social y familiar. El encuadre utiliza principalmente los enfoques teóricos elaborados en nuestro país.

En el segundo apartado se define el objeto de la tesis, las políticas de reconocimiento de saberes y las dimensiones que dan cuenta de su carácter relativo y conflictual. El último apartado corresponde a la explicitación de los objetivos, los supuestos y niveles de abordaje utilizados para el tratamiento del campo del reconocimiento de saberes en Argentina.

### **3.1 Sociedad, sistema educativo y mundo del trabajo como ámbitos de la apropiación de saberes**

El proceso de apropiación de saberes comienza con el nacimiento y se extiende a lo largo de la vida, pues a partir de la continuidad y articulación de situaciones los sujetos van realizando aprendizajes que les permiten elaborar saberes sobre sí mismos, la realidad circundante y las posibilidades de actuar en el mundo y de transformarlo.

Las experiencias vividas por cada persona en la esfera familiar, social, recreativa, escolar y de formación y laboral, están mediadas por la segmentación socioeconómica y la pertenencia de clase de los sujetos y sus familias. Los grupos sociales se apropian y comparten saberes vinculados con su ubicación en la estructura social, de ahí que los saberes de cada sujeto deben interpretarse no sólo en relación con las experiencias individuales, su riqueza y diversidad, sino también en la dinámica de las relaciones entre clases y estratos sociales.

El aprendizaje, consciente o no, acontece a lo largo de toda la vida en tanto es una condición del desarrollo de los hombres y mujeres, bajo la influencia de los ambientes donde transcurre su existencia y por efecto de las experiencias que vienen a modelar su comportamiento, su concepción de la vida y los contenidos de su saber. El aprendizaje independientemente de las múltiples definiciones y teorías se “interpreta como un proceso dialéctico de transformación y cambio de la conducta a través de la oposición e integración de componentes diversos del sujeto (conocimientos, sentimientos, acciones) y de él con el medio o entorno en que vive” (Souto, 1993; p. 38).

El saber, entonces, es producto de la acción humana de aprender de las situaciones por las que atravesamos, tanto individual como socialmente en tanto existe cierta regularidad en las situaciones vividas por las personas que pertenecen a una misma comunidad y estrato social. El saber puede ser apropiado, en el sentido que puede ser adquirido, construido y elaborado por la persona que aprende y que lo utiliza en las situaciones y prácticas que lo requieren. “La persona que aprende no es un recipiente vacío en el que se vierte saber, sino que trabaja, transforma su saber interior y

elabora sus adquisiciones, que provienen de la historia de la experiencia” (Beillerot, 1996; p. 89). El sujeto se apropia del saber en tanto puede utilizarlo en la reflexión, la interpretación y la resolución de las situaciones en las interviene.

De las muchas clasificaciones de saberes existentes nos interesa rescatar aquellas que distinguen los saberes teóricos y otros más ligados a la acción, pues permiten interpretar los saberes que se desarrollan en y para el trabajo. La clasificación de Barbier (1996) es útil en tanto “diferencia entre el conocimiento, en el sentido de saberes sobre la realidad (social o natural) que se hallan objetivados y organizados formalmente en sistemas de conceptos y teorías” aunque no sean necesariamente científicos; saberes de acción o el saber hacer, “como capacidad de intervenir que se expresan en la posibilidad de las personas de transformar la realidad” y competencias o, saberes de situación que remiten a “la capacidad de resolver problemas” (Spinosa, 2007; p.11).

La noción de conocimiento, está asociada a la de saberes en plural, en tanto ambas remiten a enunciados socialmente construidos y reconocidos, con los que los sujetos, individual o colectivamente, mantienen una relación con el mundo natural y social y lo transforman (Beillerot, 1996). En esta definición cabe remarcar el carácter socialmente construido del conocimiento (o saberes) en tanto es el que un grupo social es capaz de constituir, de formalizar, de formular y después de transmitir. Ello también remite a la relación entre conocimiento y poder en tanto la legitimidad que obtienen unos saberes sobre otros responde a la capacidad de los grupos dominantes o poderosos para imponer su visión del mundo y su funcionamiento.

Nuestra propuesta acerca de los ámbitos de la apropiación de saberes los define como los espacios en los que los sujetos desarrollan su vida, entre los que pueden distinguirse la experiencia social y de vida, la experiencia en el mundo del trabajo y el sistema de educación y formación (Diagrama3.1).

El *ámbito de la experiencia social y de vida* refiere a los espacios de la familia, de las relaciones interpersonales y recreativas, donde se realiza la reproducción de la vida cotidiana de los sujetos. Estos comportamientos están socialmente determinados en

tanto son específicos de cada clase social, es decir, de la posición que ocupan los sujetos en la estructura de clases sociales.

En este ámbito predominan los aprendizajes informales conscientes e inconscientes como un coproducto de la actividad principal que se realiza en los mismos (Pain, 1992). Estos procesos de apropiación tienen un importante componente intergeneracional, es decir, de transmisión de una generación a la otra de saberes vinculados a la experiencia y por lo tanto informales, y en muchos casos tácitos o implícitos.

Los contenidos de estos aprendizajes están estrechamente ligados a la vida de la sociedad y de las personas y relacionados con los fenómenos sociales y naturales. “La noción de contenido abierto y no cerrado es válida tanto en el plano social como para cada individuo, en la medida en que cada uno hace una selección determinada en gran parte por su situación e intereses. Dicha noción sostiene la idea de proceso continuo, es decir, de la renovación de los contenidos y, al mismo tiempo, de proceso permanente de educación” (Pain, 1992; p. 131). En este último caso se deberían distinguir los aspectos intencionales, es decir, los proyectos personales elaborados de manera autodidacta, de los no intencionales e inestructurados que se producen en las experiencias de la vida cotidiana.

El saber que obtienen los sujetos puede ser tanto teórico, de acción y/o competencias, pero al haber sido desarrollado de manera informal no cuentan con un reconocimiento formalizado a través de certificados o títulos.

**Diagrama 3.1 Ámbitos de la apropiación de saberes**

<b>Apropiación de Saberes</b>			
<b>Experiencia social y de vida</b>	<b>Educación y formación para el trabajo</b>	<b>Políticas de reconocimiento en Argentina</b>	<b>Experiencia en el mundo del trabajo</b>
<p>Estructura social</p> <p>Vida familiar</p> <p>Tiempo libre y recreación</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>* Educación/Aprendizajes informales</p> <p style="text-align: center;">* Saberes de la experiencia/informales/ Tácitos</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"><b>Sistema educativo</b></div> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Escuelas de nivel primario y secundario</li> <li>- Instituciones de educación superior y universitario</li> <li>- Escuelas de adultos</li> <li>- Centros de formación profesional</li> </ul> <p style="margin-left: 20px;">a) Nivel educativo alcanzado</p> <p style="margin-left: 20px;">b) Saberes socialmente relevantes socialmente significativos</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"><b>Formación para el trabajo</b></div> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones públicas:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centros de formación profesional</li> </ul> </li> <li>- Escuelas de adultos</li> <li>- Instituciones privadas</li> <li>- Sindicatos</li> <li>- Empresas / Cámaras empresarias</li> <li>- Ong`s</li> <li>- Movimientos sociales</li> </ul> <p style="margin-left: 20px;">c) Conocimiento y disciplinas</p> <p style="margin-left: 20px;">d) Competencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de nivel educativo y/o equivalente</li> </ul> <p><b>Sistema educativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Títulos de nivel educativo</li> <li>- Certificados de años de estudio</li> <li>- Certificados de formación para el trabajo</li> <li>- trayectos formativos</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de saberes de la experiencia                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiencia provincia de Buenos Aires (2006-2007)</li> <li>- Educación de jóvenes y adultos</li> </ul> </li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificación de competencias                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector Trabajo                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sindicatos</li> <li>- Empresas/Cámaras</li> </ul> </li> <li>- Experiencia provincia de Buenos Aires                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sindicatos</li> <li>- Empresas/Cámaras</li> <li>- Universidades</li> <li>- Ong`s</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><b>Relativo y Conflictual</b></p>	<p>Población Económicamente Activa</p> <p>Aparato Productivo</p> <p>Demanda del mercado de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- calidad de la ocupación</li> <li>- posición en la estructura productiva</li> </ul> <p>- Calificaciones / Competencias</p> <p>Educación/Aprendizajes informales</p> <p>Saberes de la experiencia/informales/tácitos</p>
<p><b>SEGMENTACION SOCIAL y EDUCATIVA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quienes circulan por cada circuito de educación y formación</li> <li>- A qué saberes acceden, de qué saberes se apropian</li> </ul>			

El *sistema educativo y de formación* tiene por función la transmisión organizada y sistemática de saberes que son acreditados a través de títulos y certificados. El sistema educativo y el curriculum escolar constituyen las instancias de explicitación de los saberes considerados legítimos y válidos de enseñarse y aprenderse en cada sociedad.

Desde nuestra perspectiva teórica, la definición de los saberes socialmente relevantes o socialmente significativos adquiere sentido en la dinámica de las relaciones de reproducción social, en tanto, intervienen en la producción y conservación de las jerarquías sociales. En tal sentido, la estructura del saber es una expresión de las relaciones de poder en una sociedad y la valoración social de los saberes expresa tanto cuestiones epistemológicas como relaciones políticas (Young, 2009).

Para el sistema educativo nos resulta central explicitar los procesos de diferenciación del conocimiento que justifiquen su rol de ámbito privilegiado de la apropiación y transmisión de saberes socialmente validados. La diferenciación entre el conocimiento y la experiencia, el conocimiento teórico y cotidiano, campos o dominios de conocimiento, conocimiento escolar y no escolar y conocimiento del poder y conocimiento poderoso (Young, 2009) es básica para entender la función del sistema escolar y la estructura del curriculum en nuestras sociedades. El sistema educativo transmite y distribuye el conocimiento constituido por conceptos ordenados jerárquicamente en sistemas (leyes y teorías científicas) cuyas reglas de validación residen en la epistemología de las ciencias (Puiggros, 1995).

En la década del noventa, la reforma neoliberal del sistema educativo argentino significó la transferencia de servicios de nivel medio y superior a las provincias, un profundo cambio en la estructura de niveles y modalidades del sistema educativo y el abandono de la educación no formal para el trabajo. Respecto a la “Ley Federal de Educación, los puntos críticos han sido la reforma de la estructura de niveles y modalidades, siendo los de mayor impacto negativo la eliminación de la educación técnica y la transformación de la educación secundaria, que se redujo de cinco a tres años en la denominada educación polimodal mientras los dos primeros años del nivel medio fueron absorbidos por la educación general básica. La desaparición de la educación media técnica que fuera acompañada por la propuesta de reemplazo a través

de “trayectos técnicos profesionales” (TTP) para realizar en forma complementaria o después de la educación polimodal” (Riquelme y Herger; 2005a).

El desarrollo de competencias de diverso tipo se impuso como objetivo de la educación general y de la formación para el trabajo y en ese contexto la operacionalización de las actividades y contenidos curriculares debía apuntar a la formación de las "competencias", definidas como capacidades complejas que se ponen de manifiesto en una gran variedad de situaciones correspondientes a diversos ámbitos de la vida (Braslavsky, 1993; Gallart y Jacinto 1997).

Nuestra orientación teórica sostiene que la concepción de competencias no considera la heterogeneidad social ni productiva, así se puede señalar que “resultan débiles o inexistentes las referencias a la heterogeneidad y diferenciación social y productiva, así como las referencias a la construcción crítica de las relaciones sociales” (Riquelme, 1996; p. 91). Además, es inevitable formular las analogías que el término competencias tiene en la educación y en el trabajo: en el primero, la definición de los planes de estudios por competencias parece dirigirse a la medición de resultados en los alumnos y en los egresados, de la misma manera que en el mercado de trabajo se orienta a facilitar los procesos de selección y control de los trabajadores.

La segmentación social y educativa sostenemos que actúa generando circuitos diferenciados por el origen social en la entrada y en el tránsito por el sistema educativo y de formación para los diferentes grupos sociales, que habilitan a tramos particulares de la estructura productiva. Un capítulo previo hemos destacado que los estudios de comienzos de los ochenta sobre la diferenciación educativa planteaban que “los distintos grupos sociales que hacen uso de un sistema educativo crecientemente segmentado y desarticulado acceden a distintos niveles de educación formal, pero además, aun en caso de acceder a niveles de educación formal iguales (por ejemplo de terminar el nivel primario), acceden a niveles de conocimiento no equivalente. A esto se agrega que tienen posibilidades de continuar dentro del sistema de educación formal no equivalentes en términos de su formación, aunque sí lo sean en términos formales” (Braslavsky, 1985; pp. 19-20). De esta manera, la segmentación socio-educativa que comienza en la educación formal, se reproduce en el acceso a y en los saberes disponibles en las diversas instancias formativas a lo largo de la vida.

La *experiencia en el mundo del trabajo* resulta, en este contexto de interpretación, mediada por las relaciones sociales de producción que determinan las características de la participación económica de la población, es decir, la condición y la calidad de la ocupación así como la posición en la estructura productiva. En Argentina durante la década del ochenta, y aún en los noventa, los saberes de los trabajadores eran interpretados en términos de calificaciones ocupacionales y de las exigencias de calificación en distintas situaciones tecno-productivas. La preocupación central refería a los cambios en la estructura de calificaciones vinculadas a la introducción de nuevas tecnologías y sus implicancias para la educación y formación de los trabajadores.

La noción de calificación tenía y tiene diferentes alcances y contenidos, pero la que nos interesa rescatar es la que la define no como aprehensible de definición fija sino como concepto empírico y relativo que se construye en diferentes momentos históricos y en situaciones concretas. “Una dimensión de análisis de la calificación corresponde al proceso de adquisición de conocimientos a través del proceso educativo y que luego es puesto en práctica en el proceso de trabajo. La contribución productiva de un individuo radica en la capacidad de manejar las situaciones de trabajo, los materiales-proceso y la relación social del equipo de trabajo” (Riquelme, 1992; p. 186). Desde nuestra perspectiva la noción de calificación ocupacional contiene como aspecto central la conflictividad laboral y social y la “pugna de los grupos laborales por acceder a los escasos puestos, reivindicar el reconocimiento de sus saberes a través del salario además de obtener la necesaria apropiación redistributiva de la productividad” (Riquelme, 1992; p. 186).

El concepto de calificaciones es socialmente construido y “esto significa que al abordar las calificaciones se debe atender a que las mismas presuponen el entrecruzamiento de dimensiones individuales, colectivas, técnicas, políticas, espaciales, etc. La existencia de estas dimensiones supone y define la existencia de un “... ‘espacio social’ de límites y dimensiones siempre pendientes y contingentes en el que se entrecruzan actores y se desarrollan conflictos -individuales y colectivos-...” (Rojas et. alt., 1995)” (Novick, 1995), que en el mundo del trabajo se traducen en las relaciones de fuerza entre patronal y sindicato y cuyo estado de situación en un momento determinado es puesto de manifiesto en las convenciones colectivas de trabajo.

Nuestro encuadre teórico sostiene que a través de los procesos formativos podría habilitarse la puesta en acto en situaciones laborales de calificaciones técnicas, sociales y funcionales. Las “calificaciones técnicas, entendidas como la serie de conocimientos científico-tecnológicos y habilidades ligadas a las exigencias del progreso técnico; calificaciones funcionales, esto es, aquéllas que permiten el reajuste permanente del profesional a las complejas condiciones determinadas por el proceso tecnológico sobre la organización del trabajo y calificaciones sociales, que permitan tanto la inserción a nivel de una organización productiva como la comprensión del ámbito socio-económico en el que se encuadra su actividad específica de modo que su participación en el sector profesional en el que actúa sea reflexiva y consciente” (Riquelme, 1985; p.29). Las calificaciones técnicas, funcionales y sociales ponen en juego la comprensión crítica de los procesos de trabajo, las relaciones socio-técnicas y el desarrollo ocupacional de los trabajadores; las dos primeras constituyen componentes de la formación para el trabajo, mientras las sociales apuntan a la vida del trabajo y la carrera laboral. Ello resulta clave para lograr cambios de sentido y de proyección de la educación y formación que ponga en el centro a los sujetos trabajadores actuales y futuros.

En el ámbito local cuando todavía no estaba instalado sólidamente el debate acerca de las calificaciones, comenzó a hablarse de competencias. La noción de competencias en Argentina fue utilizada primero desde campo educativo formal y la formación para el trabajo para luego difundirse a la gestión del trabajo en las empresas. Mientras en los ámbitos académicos de la sociología del trabajo, de la sociología de la educación y de la pedagogía aún se discutía acerca del desarrollo de calificaciones para el mundo del trabajo, se introdujo la noción de competencias entendida como el conjunto integrado de conocimientos, saberes, habilidades, destrezas, actitudes y comportamientos que las personas ponen en juego para desempeñarse eficazmente en distintas organizaciones y contextos laborales (Riquelme, 1992 y 1996).

El foco de atención se fue desplazando de las “calificaciones a las competencias, es decir, al conjunto de saberes puestos en juego por los trabajadores para resolver situaciones concretas del trabajo” (Gallart y Jacinto, 1997; p. 84). Las competencias son “entonces un conjunto de propiedades en permanente modificación que deben ser sometidas a la prueba de la resolución de problemas concretos en situaciones de trabajo

que entrañan ciertos márgenes de incertidumbre y complejidad técnica” (Gallart y Jacinto, 1997; p. 84).

Ligado al concepto de competencias se desarrolla el de empleabilidad según el cual los cambios que se están produciendo en la organización del trabajo así como las transformaciones en la estructura y volumen de la fuerza de trabajo, hacen que "los trabajadores que quieran y puedan desempeñarse en ocupaciones calificantes deban tener niveles aceptables de competencia laboral", a la vez que capacidad de aprendizaje y recalificación a través de una formación permanente. Estas competencias de empleabilidad pueden resumirse en las habilidades básicas de expresión oral y escrita, matemática aplicada, capacidad de resolución de problemas y capacidad de pensar (Gallart y Jacinto, 1997; Gallart, 2000).

Nuestra perspectiva crítica coincide en afirmar que la noción de empleabilidad en general y en el caso de Argentina, resultaba y aún resulta “parcial si no se consideran las limitaciones estructurales del aparato productivo respecto a la generación de empleo” (Riquelme, 2000; p. 6). La elevación de los requerimientos educacionales para acceder al trabajo, es un tema polémico que remite tanto a los nuevos requerimientos de educación y calificación de los procesos productivos en reestructuración, como a un contexto de agotamiento de las oportunidades (demanda) de empleo con fuerte incremento de la oferta (Riquelme, 2000).

Toda situación de trabajo posibilita la realización de aprendizaje basados en la experiencia y en el propio ejercicio de la ocupación, que se traduce en un saber de tipo informal y ligado a la acción de trabajo. Los saberes que las personas construyen en su acción de trabajo y que van conformando sus trayectorias no pueden aislarse del tipo de organización en el cual se desempeñan (sus formas de división del trabajo, las relaciones de trabajo que regulaban la actividad, el tipo de tecnología predominante, entre otras variables) y que ponen a disposición de los trabajadores, distintos tipos de saberes, con los que los sujetos construyen sus aprendizajes (Spinosa, 2009).

En las últimas décadas numerosos estudios sobre el proceso de conocimiento y el aprendizaje en las organizaciones han mostrado la existencia de saberes tácitos, no definidos formalmente ni prescriptos, que son utilizados por los trabajadores en el

desempeño de la actividad concreta de trabajo, distinguiéndolos de los saberes explícitos, es decir, el conocimiento formal y por lo tanto fácilmente transmisible entre individuos y grupos. Lo nuevo es que los “conocimientos prácticos” o “de acción”, “clandestinos pero admitidos por los mandos de modo “tácito”, son vistos en la actualidad como contribución indispensable para el rendimiento de la empresa. Hoy no sólo se incentivan sino que, como hemos visto, se utilizan para configurar verdaderos modelos de acción. Como consecuencia la racionalización de los conocimientos prácticos o experienciales exige y legitima la participación de sus productores y esto, de alguna manera, equivale a reconocer al operador u operadora del puesto de trabajo un estatuto de experto/a” (Rojas, 1999; p. 31).

Aún los propios sujetos tienen dificultades para reconocer estos saberes adquiridos por vías no formales y valorizarlos como “resultado de la concepción hegemónica del credencialismo escolarizado” (Rodríguez, 2009; p. 25). Esto plantea “las complejidades de la relación entre saber y poder no solo en términos de su distribución, sino de su reconocimiento por parte de los propios actores, y capacidad de transmisión, rearticulación y activación en función de una mirada prospectiva o de proyecto personal y social” (Rodríguez, 2009; p.25).

Un aspecto clave que nos interesa remarcar es que el saber constituye un elemento indispensable para el funcionamiento del proceso de trabajo y como tal es un núcleo de conflicto entre el capital y trabajo, pues es una forma de poder, una fuente de estabilidad laboral y también una condición para la negociación de incrementos salariales. En el mundo del trabajo, los trabajadores actuales y los futuros disponen de conocimientos tácitos y explícitos, hacer eje sólo en estos últimos en la medida que son identificables y transmisibles entre individuos y grupos implica obviar una parte importante del saber obrero y mantenerlo sin reconocimiento social y económico.

Las políticas de reconocimiento de saberes refieren a las medidas y acciones a cargo del Estado o de otros ámbitos sociales y del trabajo, destinadas a dar visibilidad a los saberes que los sujetos han obtenido tanto dentro como fuera del sistema educativo para posibilitarles continuar su formación y/o habilitarlos para el desempeño una ocupación. En Argentina, el sistema educativo ha tenido y tiene el rol principal en la

emisión de certificados que acreditan el pasaje por una experiencia de formación sea en el sistema regular de niveles formales o de formación profesional.

Las experiencias laborales y en otras áreas de la vida social han comenzado ser consideradas fuente de aprendizajes a reconocer por el sistema educativo y/o el mundo del trabajo, tomando la modalidad de reconocimiento de saberes o de certificación de competencias. Así, comenzaron a operar unidades de certificación que funcionan en forma paralela en distintas áreas (Educación, Trabajo), con distintos niveles de injerencia (nacional y provincial) y convocando simultáneamente a los mismos actores de la producción y el trabajo (sindicatos y empresarios). La diversidad de actores y de acciones en el campo del reconocimiento de saberes plantea dificultades de coordinación y regulación que es necesario resolver para garantizar el derecho a la educación y formación de los trabajadores.

### **3.2 Los intereses y conflictos en el reconocimiento de saberes de los trabajadores**

Las políticas de reconocimiento de saberes son todas las acciones a cargo del Estado o de otros ámbitos destinadas a dar visibilidad a los saberes que los sujetos se han apropiado a lo largo de sus vidas independientemente de los lugares donde se adquirieron. En nuestra perspectiva de análisis, el campo del reconocimiento de saberes incluye el funcionamiento del sistema educativo y de formación que refiere a la adquisición de saberes en un ámbito destinado específicamente a ello a través de un proceso sistemático, graduado y reglado y cuyos resultados son atestiguados a través de títulos y/o certificados avalados socialmente y refrendados por un aparato oficial que les otorga legitimidad pública. Las medidas destinadas a certificar y acreditar los saberes que los sujetos han obtenido fuera del sistema educativo, producto de los aprendizajes en el trabajo y en otras esferas de la vida social, para posibilitarles continuar su formación y/o habilitarles el desempeño de una ocupación constituyen el otro tipo de políticas de reconocimiento.

El reconocimiento de saberes se interpreta en esta tesis como una política pública en tanto “cuestión socialmente problematizada” que ha adquirido la importancia suficiente como para ser incorporada en la agenda de los problemas sociales que

requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales (Thwaites Rey, 2005). Por ello planteamos que en el marco de las políticas públicas de educación, la evaluación y la certificación de los saberes que se adquieren en el sistema educativo ha sido y es un tema central de las sociedades modernas, y que más recientemente en el contexto de las transformaciones sociales y económicas de los últimos treinta años el reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales ha ido ganando espacio en la agenda de varios sectores del Estado.

En muchos países se han implementado políticas orientadas a dar visibilidad a los saberes más allá de los lugares donde se adquirieron y así proceder a certificar estos aprendizajes. Ello implica cambios para la educación y formación para el trabajo pues “mientras la certificación se consideraba tradicionalmente en términos de diplomas como la conclusión de una formación, actualmente se implementan o experimentan diferentes modalidades de validación de la experiencia” (Kirsch, 2000). Así, se pone en cuestión el rol del sistema de educación y formación como único espacio de construcción de saberes y de extensión de certificados legítimos, y también, entran en tensión las disposiciones respecto al acceso y las condiciones de trabajo vinculadas a estos certificados.

Desde nuestra perspectiva teórica, las políticas de reconocimiento de saberes pueden interpretarse como un *campo relativo y conflictual*, replicando una noción que originalmente fue utilizada para definir a las calificaciones ocupacionales (Riquelme, 1991 y 1992), tal como fue presentado en el capítulo dos. Este campo es de relativo y conflictual en tanto el dónde y el cómo se adquieren los saberes influyen en las posibilidades de certificación y acreditación pero además el alcance y el valor de los certificados es un tema de disputa entre los actores sociales.

Las certificaciones “constituyen el instrumento más importante del que disponen las sociedades para “sacar” los aprendizajes del espacio de lo privado, de lo individual, de lo invisible, para transportarlos al ámbito de lo público. Al hacer esto, al reconocer ciertos aprendizajes y no otros, se afecta los procesos de formación y jerarquización de identidades individuales y colectivas” (Hernández, 2002; p. 36). Toda política que apunte a modificar los saberes que son reconocidos como legítimos provocará la reacción de los ámbitos y actores involucrados.

Las dimensiones analíticas que dan cuenta de este carácter relativo y conflictual del campo son: la pugna entre los actores que intervienen; el valor diferencial de los títulos y certificados; y el aval de las instituciones educativas

La manera como que se resuelve esta pugna difiere en cada país, pues responde a las interpretaciones del contexto económico y productivo y fundamentalmente a sus propias tradiciones institucionales en formación profesional. Las características que asumen las políticas de reconocimiento y su articulación con el sistema de educación y formación existentes dependerá también de las posiciones que tomen los distintos agentes intervinientes, sean ellos sectores del Estado, empresarios y sus asociaciones, trabajadores y su representación sindical y otras organizaciones de la sociedad civil.

- Lo relativo y conflictual se identificaría con los actores que intervienen, en tanto representan a grupos de la estructura social y laboral con objetivos e intereses distintos y hasta contrapuestos y en pugna. La intervención de cada uno de los actores respondería al lugar que ocupan y a los grupos que representan en la dinámica de las relaciones sociales. Los funcionarios de todos los sectores del Estado, los representantes de los empresarios, de los trabajadores o los jóvenes y adultos excluidos de la educación y del trabajo reclamarían y/o adoptarían medidas para que el reconocimiento de saberes se desarrolle de acuerdo a sus objetivos e intereses. Además, no debería desconocerse que la capacidad de otorgar certificados constituiría una herramienta de poder y de control social y laboral al convocar a dicho escenario a los diversos agentes sociales en pugna por la exclusividad y/o la participación en ese poder.

Así, al analizar las políticas públicas de reconocimiento de saberes bajo esta perspectiva podría aparecer el carácter no homogéneo sino más bien complejo del Estado en este campo, ya que “los movimientos que se generan al interior mismo del aparato burocrático en torno a las posibilidades de intervención y las cuotas de poder que disputan las distintas agencias y organismos estatales, atraviesan en múltiples sentidos la política pública decidida/ejecutada, y participan activamente en su efectiva realización” (Thwaites Rey, 2005; p. 32). Actualmente, en Argentina el Estado no parece emitir decisiones unívocas sobre el reconocimiento de saberes sino más bien

medidas y acciones que expresan los diversos intereses de actores de la sociedad civil, de los propios cuerpos burocráticos del Estado y de organismos internacionales.

- La otra cuestión central que hace al carácter relativo y conflictual de las políticas de reconocimiento sería el valor de los distintos certificados. Como ya fue señalado, los títulos y certificados otorgados por el sistema educativo tienen valor social y económico en tanto representan los saberes adquiridos luego de un proceso de formación y habilitan a la continuidad en otros niveles del sistema educativo y/o constituyen requisitos para el acceso a diferentes puestos en el mercado de trabajo.

La introducción de certificados de la experiencia plantearía preguntas acerca de la legitimidad social que podrían alcanzar y su potencialidad en la movilidad de los trabajadores hacia un mejor posicionamiento en la definición de sus condiciones de trabajo. Especialmente en la negociación de los niveles salariales ligados a la discusión de las categorías establecidas en los convenios de trabajo. Las transiciones laborales desde la inactividad o el desempleo al empleo y desde el sector informal al formal constituirían también situaciones en las que la certificación de la experiencia previa podría ser utilizada pero plantean discusiones en relación a qué experiencia puede ser reconocida y cómo. Los estudios internacionales citados en el capítulo anterior no parecen muy alentadores en este sentido.

Los grupos más beneficiados de la educación y el trabajo, aquellos que superaron la educación secundaria y completaron el nivel superior no requieren de certificados que den cuenta de sus aprendizajes fuera de la educación formal; más allá de las críticas al sistema educativo sus títulos siguen funcionando como una señal en el mercado de trabajo. Los excluidos del sistema educativo podrían verse tentados por acciones de certificación que si bien dan cuenta del saber-hacer, tienen un valor muy desigual para la continuidad educativa y formativa y su alcance es limitado a las ramas u ocupaciones en que se desempeña. Cabe entonces enunciar como hipótesis, que los certificados de la experiencia tendrían un efecto de control y de moderación de las aspiraciones laborales y de movilidad en el mercado de trabajo y en la estructura social de los trabajadores con bajo nivel educativo, en tanto no se articulen con los mecanismos socialmente valorados de acceso al conocimiento, es decir, con el sistema educativo.

De darse estas circunstancias contextuales, las políticas de reconocimiento de saberes se promoverían desde distintos ámbitos como instancias de justicia social y educativa con la población que ha sido excluida del sistema educativo y, por lo tanto, de la distribución del saber socialmente valorado. Sin embargo, ello dependerá del contexto social y económico en que se desarrollen y de la manera cómo se implemente el sistema de reconocimiento.

- Una tercera dimensión del carácter relativo y conflictual radicaría en el impacto sobre el sistema educativo, en tanto se constituyan como expansión de las oportunidades de educación para quienes han sido excluidos tempranamente y no han logrado completar niveles educativos considerados mínimos para una adecuada integración ciudadana, social y laboral. En este sentido, las instancias de reconocimiento podrían favorecer el acceso de estos grupos a través de mecanismos articulados con el sistema educativo de manera de permitirles completar niveles formales de educación y acceder a ofertas de formación para el trabajo.

Al respecto, las experiencias internacionales en países industrializados dan cuenta de que es crucial para el éxito de las prácticas de reconocimiento asegurar que el sector de la educación formal adhiera a los objetivos de la validación y está plenamente comprometida con el desarrollo de políticas y estrategias. Sin embargo, también registran las resistencias de las instituciones educativas, sobre todo de las de educación superior, para implementar mecanismos de acceso vía el reconocimiento de saberes adquiridos en otros ámbitos. Así como las dificultades de los procedimientos y métodos de reconocimiento para quienes no están habituados a la realización de evaluaciones de tipo escolarizada.

En países como Argentina, el desafío estaría en generar los consensos que habiliten los cambios institucionales necesarios para introducir modalidades más flexibles de cursada, curriculum y evaluación de saberes en los niveles primario y secundario de adultos, de manera de permitir el acceso, la progresión y la finalización sobre la base del reconocimiento de saberes originados en otros ámbitos.

El posicionamiento del Estado en este campo de pugnas de intereses debería ser el de la regulación de los distintos tipos de certificados para evitar una agudización de la

segmentación socio-educativa con circuitos diferenciados por origen socioeconómico y educativo. El rol regulador del Estado frente a la dispersión de títulos y certificados es una condición fundamental, y un primer paso sería la identificación clara sobre quiénes respaldan cada tipo de certificado, qué tipos de saberes representan y a qué habilitan tanto en el ámbito de la formación como en el mercado de trabajo. El Estado, en sus distintos niveles, reguló y regula el funcionamiento de los sistemas educativos públicos y privados y las condiciones de obtención de los certificados de nivel. En la actualidad el desafío está en ordenar las acciones de reconocimiento de saberes obtenidos por fuera de la escuela y de los itinerarios socialmente validados.

La coexistencia de actores y ámbitos de intervención con lógicas diversas lleva a plantear la necesidad de que el Estado y/o específicamente alguna de sus áreas puedan incidir en el ordenamiento y articulación de las acciones en curso. La regulación propuesta sería del Estado sobre si mismo, es decir, sobre los programas encarados desde los distintos sectores, y sobre las acciones de los actores no estatales a los que convocan los procesos de reconocimiento.

### **3.3 La apropiación de saberes de jóvenes y adultos de bajo nivel educativo: supuestos y estrategias metodológicas**

Esta tesis de doctorado tuvo como objetivo el análisis de las políticas de reconocimiento de los saberes de los trabajadores en Argentina, a partir de la caracterización de los procesos de apropiación de saberes y de los ámbitos, sectores y actores que intervienen y determinan su constitución como un campo relativo y conflictual.

Como ha sido desarrollado en los capítulos previos y en este mismo capítulo, nuestro encuadre conceptual se organizó en torno de los ejes centrales del problema de investigación:

- los procesos de apropiación de saberes, entendiendo que los sujetos adquieren saberes a lo largo de la vida a través de aprendizajes que realizan de manera sistemática en el

sistema educativo y de formación para el trabajo pero también a partir de la experiencia de trabajo, social y familiar; y que estos saberes son a su vez de diferente tipo;

- los ámbitos, sectores y actores que intervienen en el reconocimiento de saberes de los trabajadores, que incluyen al Estado y los sectores de Educación pero también a Trabajo y Desarrollo Social, al sector productivo (empresarios y trabajadores) y a la sociedad civil;

- el carácter relativo y conflictual en tanto los sectores y actores que intervienen tienen objetivos, intereses y lógicas de intervención también distintos y hasta contrapuestos y en pugna.

La propuesta analítica sobre el reconocimiento de saberes como una cuestión ante la que el Estado y otros actores adoptan políticas, es decir, como política pública nos llevó a indagar el por qué se incluyen en la agenda social y en qué contexto socio-político aparecen, cuáles son los actores sociales que la promueven, cuáles se les contraponen, desde qué perspectiva ideológica lo hacen y qué medios movilizan para alcanzar sus objetivos. En función de este panorama hemos tratado de analizar cómo se desarrolla el proceso de resolución de esta cuestión, qué actores y recursos se movilizan en consecuencia y la respuesta estatal concreta que resulta del entrecruzamiento de los diversos intereses y perspectivas que intervienen en su curso, y que se expresa como política estatal (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Nuestra investigación abordó las condiciones en que se dan las intervenciones de los actores de los diversos ámbitos, la vinculación y/o coordinación entre ellos y sus consecuencias en la segmentación de los recorridos de educación y formación. En el diagrama de interpretación (Diagrama 3.1) se identificaron los ámbitos que encaran políticas de reconocimiento en Argentina, distinguiendo también el tipo de acciones que se desarrollarían para el reconocimiento de un nivel educativo, la acreditación de saberes y/o la certificación de competencias. En la diversidad de actores y de acciones tratamos de indagar acerca de las dificultades de coordinación y regulación que es necesario resolver para garantizar el derecho a la educación y formación de los trabajadores.

La investigación tuvo también un objetivo propositivo, orientado a reflexionar sobre las condiciones que deberían darse para que las políticas de reconocimiento contribuyan a la apropiación de saberes socialmente necesarios a lo largo de toda la vida para toda la población. Desde el campo de la educación y formación para el trabajo nos preocupa especialmente analizar las políticas de reconocimiento de saberes como estrategias para la atención de las necesidades educativas de los trabajadores.

Nuestro abordaje conceptual incluyó ciertos supuestos, que corresponde explicitar en tanto constituyen nuestras premisas base de la investigación y que, en tanto presupuestos teóricos e ideológicos, atraviesan todas las interpretaciones y análisis que realizamos.

El primero, es la convicción de que la educación constituye un derecho fundamental de toda la población y la formación para el trabajo es un derecho social de los trabajadores jóvenes y adultos; garantizarlos requiere fortalecer el sistema educativo, como la instancia principal de distribución de los saberes generales y científico tecnológicos que constituyen los recursos esenciales para la formación a lo largo de toda la vida. La interacción entre el nivel educativo alcanzado y la posibilidad de acceso a otras instancias educativas y formativas (no formales e informales) es planteada por numerosas investigaciones, que caracterizan a la educación formal como la base a partir de la cual se desarrollan las actitudes y aptitudes requeridas para un proyecto de formación a lo largo de la vida.

En este marco, utilizar la noción de educación y formación para el trabajo remite a la articulación de instancias educativas para un doble objetivo social: por un lado, la formación para el ejercicio de roles y funciones dirigidas a la producción de bienes y servicios que garanticen la reproducción y la creación de valor de la sociedad, y por otro, la formación cultural y política para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Es decir, la educación para el trabajo debe incluir también una formación que provea los elementos necesarios para desempeñarse en otras áreas de la vida. La educación y formación para el trabajo debe formar parte de las estrategias sociales que garanticen a los individuos y los grupos sociales los saberes necesarios para una activa participación en las diversas áreas de la vida social, política y laboral.

El segundo, consiste en reconocer el valor social y laboral de la finalización de los niveles educativos. Distintos estudios dan cuenta de las dificultades de inclusión social y en el trabajo de la población con bajo nivel educativo, entendida como aquella que no completó el nivel secundario. Más allá de las críticas y la falta de confianza del mundo productivo hacia las credenciales que emite el mundo de la educación, en Argentina los certificados de nivel, en sus diversas modalidades, son requeridas para el ingreso al mercado de trabajo. Los sujetos que no logran completar el secundario se encuentran en una situación de fuerte desventaja que ha sido interpretada como de doble exclusión educativa y laboral, cuya reversión requiere de la acción conjunta de la política educativa, del trabajo y social.

El tercer supuesto alude al uso de términos como competencias, empleabilidad y más recientemente educabilidad, que constituyen restricciones y condicionalidades del proyecto educacional de los sujetos y, en tal sentido, corresponde priorizar la noción de saberes y la calidad de los conocimientos disponibles en las diversas instancias y circuitos formales y no formales por los transitan los sujetos de la educación.

Si limitamos el paso por la educación a lograr “sujetos empleables” que muestren estrictas competencias donde sea su responsabilidad el ser o no empleables se acrecienta el individualismo y el conocimiento pierde su lugar en el desarrollo de los sistemas de enseñanza-aprendizaje y en las instituciones educativas. La definición del “proyecto educativo” de cada uno de los ciudadanos y trabajadores supone fortalecer y garantizar el acceso a los saberes socialmente relevantes, pues nadie aprende sino sobre la base de lo aprendido (De Moura Castro, 1984) en términos de estructura sobre la que se asientan los futuros saberes.

El cuarto supuesto sostiene que el reconocimiento de los saberes adquiridos a partir de diversas instancias no escolares o de formación puede constituir una medida democratizadora en tanto se desarrolle en articulación con los títulos y los certificados del sistema educativo. Más que generar credenciales paralelas, debería apuntarse al reconocimiento oficial de los saberes no escolares, de manera que habiliten la posibilidad de finalización de un nivel educativo y/o la obtención de una certificación de formación profesional.

El reconocimiento de los saberes que poseen los trabajadores, ocupados y desocupados, debería constituir una instancia que favorezca proyectos de educación y formación a lo largo de la vida. Sin embargo, las evidencias sobre su implementación en Argentina, alertan sobre la dispersión de certificados avalados por ámbitos públicos y del trabajo y la escasa regulación de los saberes que representan. El riesgo para los trabajadores con bajo nivel educativo consiste en certificar sus experiencias en empleos no formales y precarios y quedar excluidos de instancias formativas más amplias y calificantes.

El objeto de esta investigación, tal como ha sido definido en el enfoque teórico conceptual, constituyó un fenómeno complejo, por lo cual la metodología de indagación incluyó diversos niveles de abordaje y técnicas de relevamiento y análisis. La metodología del proyecto contempló estrategias cuantitativas y cualitativas para lograr una aproximación más adecuada de los objetivos propuestos.

El abordaje de las políticas de reconocimiento de saberes de los trabajadores con bajo nivel educativo se realizó en tres niveles que se sostuvieron a lo largo de la investigación y estructuran tanto el análisis e interpretación de la información empírica así como el planteo propositivo final. Los niveles se orientaron hacia las políticas públicas de educación y formación para el trabajo; las características de los programas y acciones y la situación socio-educativa de la población. Así se definieron como:

1. *nivel político-institucional*, referido a la caracterización del contexto de complejización de las políticas de educación y formación para el trabajo en que se desarrolla el reconocimiento de los saberes de los jóvenes y adultos trabajadores;
2. *nivel de los programas y acciones de reconocimiento de saberes*, que incluyó a los programas nacionales, provinciales y las acciones implementadas por actores del mundo del trabajo (organizaciones empresarias y sindicatos) y de la sociedad civil (movimientos sociales y ongs);
3. *nivel los sujetos*, es decir, los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo y su situación educativa y laboral.

El nivel *político-institucional* apuntó a la orientación de la política pública nacional en educación y de la formación para el trabajo; ese constituye el marco en que se desarrollan las acciones de formación y certificación de saberes y competencias. La interpretación de las continuidades y rupturas en las última décadas considera a los agentes y actores que intervienen, los objetivos de las acciones, las poblaciones objetivo y las coberturas alcanzadas. En este nivel se incluye también a la legislación y las reglamentaciones que regulan tanto las ofertas de educación y formación como las de reconocimiento de saberes en distintos sectores del Estado, especialmente Educación y Trabajo.

El universo de la indagación por *programas y acciones* corresponde a los ámbitos de intervención en las políticas de reconocimiento de saberes de los trabajadores con bajo nivel educativo, haciendo hincapié en aquellos obtenidos fuera del sistema educativo. Ello incluyó la identificación de los programas que se encaran desde la educación formal y desde el sector del trabajo del gobierno nacional y de las jurisdicciones. El análisis de tales programas y acciones abarcó: a) los actores intervinientes y su rol; b) los objetivos y la población a la que se dirige. c) el tipo de certificados otorgados (saberes, calificaciones, competencias). La tesis consideró al gobierno nacional y a las dos jurisdicciones que tienen alguna experiencia o antecedente en el reconocimiento de saberes, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Además se seleccionaron dos programas de reconocimiento de saberes que fueron analizados en profundidad: la Agencia de Acreditación de saberes del Trabajo, de la Dirección General de Cultura y Escuelas de la Provincia de Buenos Aires y el programa de certificación de competencias en el sector de la construcción que se realiza en el marco de un convenio con el Ministerio de Trabajo.

El nivel de los *sujetos* nos llevó a indagar la situación educativa y laboral de los jóvenes y adultos. A este nivel correspondió la reconstrucción de los recorridos que los sujetos realizan por los ámbitos de apropiación de saberes, los aprendizajes informales que realizan por su cuenta y los saberes de los que se han apropiado y especialmente su percepción sobre las acciones de reconocimiento de saberes

Las fuentes de información básicas de la investigación fueron: la legislación educativa nacional y de las jurisdicciones seleccionadas, documentos de los programas, estadísticas sociales y educativas, informantes clave sobre educación y formación para el trabajo, responsables de las políticas, programas y acciones seleccionadas, los jóvenes y adultos.

En el abordaje de los *programas reconocimiento de saberes* se ha recurrido a información secundaria proveniente de los documentos de diseño, seguimiento y evaluación. La estrategia de sistematización del relevamiento consistió en la elaboración de fichas de cada programa en las que se volcaron los datos fundamentales tales como los períodos de ejecución, dependencia institucional, objetivos, población beneficiaria, características del proceso de evaluación, tipo de certificación otorgada; etc. Ello permitió la caracterización general de los programas y su clasificación por tipo y ámbito de dependencia.

Las *necesidades de educación y formación* de la población con bajo nivel educativo fueron tratadas tanto cuantitativa como cualitativamente. El procesamiento de encuestas a hogares (Encuesta Permanente de Hogares) permitió la estimación de los volúmenes de la población que no completó el secundario tanto en el total de los jóvenes y adultos como en la población activa. Las dimensiones de la demanda social por terminar primaria y secundaria constituyeron otros de los indicadores del análisis, que fueron definidas como la población total y la PEA a) que no nunca asistió y que no asiste con primario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado y b) que no asiste al sistema educativo con nivel primario completo y nivel secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado.

La tesis contó con una fuente de información inédita respecto a las características educativas y de trabajo de los adultos en Argentina, la encuesta “Trabajo y educación a lo largo de toda la vida” (ArCaWall)<sup>7</sup> que fue aplicada a una muestra representativa de la población adulta del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires en octubre de 2011. Esta encuesta constituye un diseño adaptado por el Programa

---

<sup>7</sup>. Por convenio académico entre el Director del Centre for the Study of Education and Work (CSEW) del Ontario Institute for Studies of Education (OISE) de la University of Toronto. Dra. David Livingstone, y la directora del Programa Educación, Economía y Trabajo (CONICET - PEET-IICE-F.F.yL/UBA), Dra. Graciela C. Riquelme, se autorizó la adaptación para su aplicación en Argentina de la encuesta Wall “Work and lifelong learning”.

Educación, Economía y Trabajo (CONICET - PEET-IICE-F.F.yL/UBA) en el marco del proyecto de investigación “Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina post crisis: Revisión de las nociones de oferta y demanda y evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores”<sup>8 9</sup>

A partir de los datos de ArCaWall pudo construirse una caracterización del acceso de los jóvenes y adultos a la educación formal, no formal y también la realización de aprendizajes informales en diferentes ámbitos de la vida social (el hogar, el trabajo, los intereses generales). Otra temática original de la encuesta, y central para esta tesis, corresponde a los programas de reconocimiento de saberes y la opinión de la población acerca de los mismos.

La consulta sobre las políticas de reconocimiento de saberes en Argentina se dirigió a académicos, responsables y técnicos de áreas de educación y formación para el trabajo así como representantes sindicales y responsables de organismos de certificación sectoriales. El instrumento utilizado fue un cuestionario autoadministrado remitido por correo electrónico a más de cuarenta informantes clave (Ver Anexo Metodológico). Se obtuvieron once respuestas, de las cuales sólo cuatro fueron respondidas de manera autoadministrada, y las restantes implicaron la realización de entrevistas cara a cara con los informantes clave.

Los temas centrales de la consulta fueron: a) el rol del Estado en la certificación de los niveles de estudios adquiridos en el sistema educativo, b) las políticas de certificación de saberes y de competencias adquiridos fuera del sistema educativo (experiencias conocidas, debilidades y fortalezas), c) el rol y la postura del Estado y de los actores de la sociedad civil respecto a dichas políticas, d) el valor y el alcance de los saberes de la experiencia, e) la necesidad y/o importancia de la regulación a nivel nacional de la certificación de saberes y competencias y f) las condiciones requeridas para la implementación de un sistema de reconocimiento de saberes en nuestro país.

---

<sup>8</sup> Proyecto “Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina post crisis: Revisión de las nociones de oferta y demanda y evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores” (Subsidio Fondo Nacional de Ciencia y Técnica (FONCyT)- Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) PICT 2007-00267). Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Directora: Dra. Graciela C. Riquelme.

<sup>9</sup> Fue aplicada por el Programa “Educación media y formación para el trabajo para Jóvenes” (Convenio DCI-ALA/2007/18991) del Ministerio de Educación de la Nación que financió la puesta en campo y el procesamiento con fondos de donación de la Unión Europea.

**Segunda Parte**  
**La apropiación de saberes y su reconocimiento en Argentina**

## Capítulo 4

### Fragmentación de los sistemas de educación y formación para el trabajo

En Argentina existe un alto porcentaje de población con bajo nivel educativo, es decir, ciudadanos cuyo derecho a la educación se encuentra vulnerado en tanto no se han garantizado las condiciones para completar su formación. Esta población tiene necesidades educativas objetivas vinculadas a la finalización del nivel primario y/o secundario, que deberían ser atendidas por el Estado a través de la formulación de diversas políticas que articulen ámbitos educativos formales, no formales y también el reconocimiento de saberes informales, producto de la experiencia y la búsqueda autodidacta de conocimiento.

La posibilidad de contar con diagnósticos acerca de las necesidades educativas de la población y sobre las características de las políticas de educación y formación para el trabajo es la base para la planificación programas más adecuados, que favorezcan una vuelta al sistema educativo y la completitud de los niveles básicos.

El nivel educativo alcanzado por la población joven y adulta y por la población activa, tema del primer apartado, lleva a reconocer las situaciones más críticas según grupos de edad, género y condición de asistencia al sistema educativo.

Las políticas que en las últimas décadas han configurado el sistema de educación y formación argentino resultan de interés, ya que constituyen uno de los ámbitos más importantes de apropiación de saberes para los trabajadores jóvenes y adultos. El objetivo es interpretar las continuidades y rupturas en las orientaciones y sentidos de la educación y formación para el trabajo entre la década del noventa y la actual. Las tendencias dominantes en este ámbito de la política pública reproducen los rasgos de la diversificación, la fragmentación institucional, la superposición y la dispersión tanto a nivel de las acciones como entre los actores intervinientes, alumnos y docentes del sistema educativo.

El tercer apartado presenta una estimación de la cobertura lograda por los distintos programas, comprobando la existencia de una amplia brecha entre la población atendida y los volúmenes de bajo nivel educativo.

El abordaje del capítulo es de carácter cuantitativo a partir del procesamiento de datos obtenidos de encuestas a hogares, de los registros de la educación de adultos y de beneficiarios de programas de empleo con componentes de formación y capacitación.

#### **4.1 Los trabajadores jóvenes y adultos con bajo nivel educativo**

Históricamente, se advertían situaciones de “analfabetismo potencial por desuso” o “analfabetismo funcional” de la población que abandonaba la educación formal con los rudimentos de la lecto-escritura y el cálculo y que, por lo tanto, tenía serias desventajas sociales y económicas (Riquelme, 1978). En las últimas décadas la noción de riesgo educativo comienza a ser utilizada por varios autores para (Sirvent, 1992 y 1998; Riquelme, 1998 y 2000) para referirse a las mayores desventajas de los jóvenes y adultos que nunca asistieron a la escuela, tienen primaria incompleta o completa o, en el mejor de los casos, lograron alcanzar algunos años de la educación secundaria, dada la complejidad de la sociedad actual y el incremento de las exigencias del mundo contemporáneo.

La noción de bajo nivel educativo, tal como es definida en esta tesis, corresponde a la población que no completó el nivel secundario, distinguiendo dos situaciones: la de quienes nunca asistieron al sistema educativo o tienen primario incompleto y aquellos que completaron el primario y/o tienen secundario incompleto. Esta población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad social y laboral caracterizada por varios investigadores (Sirvent; 1999, Gallart y Jacinto; 1998, Filmus, 1999; Riquelme; 2000).

El bajo nivel educativo alcanzado coloca a esta población en riesgo social y educativo pues no han podido apropiarse de los conocimientos, aptitudes y destrezas necesarios para participar en forma plena en la vida ciudadana y en el mercado de trabajo (Sirvent, 1992, Feldman, 1993). La situación educativa de los trabajadores con bajo nivel educativo puede interpretarse en términos de la doble exclusión educativa y laboral que experimentan amplios sectores (Riquelme, 2008). El riesgo educativo “hace referencia a la probabilidad estadística que tiene un conjunto de población de quedar

marginado de la vida social, política y económica según el nivel de educación formal alcanzado, en las actuales condiciones socio-políticas y económicas” (Sirvent y Llosa, 1998; p. 79 ). Este factor de riesgo actúa entrecruzado con otros factores emergentes de un contexto de “múltiples pobreza”, y que por lo tanto excede la noción de pobreza por ingresos o por necesidades básicas para incluir el déficit de acceso en diversas áreas de la vida social, cultural, económica, laboral, educativa; etc.

En Argentina, los indicadores educativos muestran continuas mejoras en las tasas de asistencia, expresadas en un mayor acceso al sistema educativo con la universalización del nivel primario y una mayor tasa de pase al secundario, aunque la permanencia hasta la graduación es para muchos de los adolescentes que ingresan una meta no alcanzada, que afecta su desarrollo a lo largo de la vida en tanto se convierten en jóvenes y adultos con bajo nivel educativo.

En la última década puede advertirse una disminución relativa del bajo nivel educativo: de representar el 58% de la población adulta en 1999, pasa a un 46% en 2009. Sin embargo, persisten grandes deudas educativas con la población joven y adulta que afectan a casi la mitad de quienes por su edad deberían haber completado todos los niveles (primario, secundario y superior), pero no alcanzaron el título de nivel secundario.

**Cuadro 4.1: Perfil educativo de la población de 25 a 64 años. Total aglomerados urbanos. Mayo 1999 y 2003 y 1º Trimestre de 2009. En porcentajes.**

Máximo nivel educativo	1999	2003	2009
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Hasta primario incompleto	11.0	9.4	7.3
Primaria completa	28.9	25.8	23.3
Secundaria incompleta	18.2	17.6	15.6
Secundaria completa	18.5	20.3	22.6
Superior incompleta	9.7	11.5	11.4
Superior completa	12.3	15.3	19.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares. Mayo 1999 y 2003 y 1º trimestre de 2009. INDEC.

Los estudios realizados desde la economía política de la educación (Riquelme, 2005 y 2008) han identificado la demanda social por educación, es decir, la población excluida del sistema educativo formal antes de haber completado la secundaria, con el objeto de explicitar las demandas a la planificación de políticas de atención educativa. Estas investigaciones permiten dimensionar el volumen de población total y de PEA que

no ha terminado la primaria y secundaria, con quienes en términos de derecho a la educación existe una deuda social, expresada como “las demandas a las políticas públicas para resolver estas cuestiones a través de decididas expansiones de las ofertas de certificación de primaria y secundaria, base de todos los demás aprendizajes que se realicen” (Riquelme, 2010a).

**Cuadro 4.2: Estimación de la demanda social para terminar primaria o terminar secundaria. Argentina. Población Urbana Total (1° Trimestre de 2008) y Población Total 2008 expandida a partir de proyecciones INDEC. Total País. (Reproducción)**

	Demanda Social o Deuda Social Educativa			
	Población Urbana (EPH 1° trimestre 2008)		Población Total (2008)***	
	Para terminar Primaria*	Para terminar Secundaria**	Para terminar Primaria*	Para terminar Secundaria**
<b>Población de 5 años y más</b>	<b>1.583.116</b>	<b>6.538.473</b>	<b>2.505.716</b>	<b>10.679.339</b>
5 a 18 años	59.766	239.326	97.616	390.893
19 a 24 años	54.141	627.270	88.429	1.024.525
25 a 29 años	61.427	559.273	100.329	913.465
30 a 64 años	809.675	3.900.842	1.322.449	6.371.276
65 y más	598.107	1.211.762	976.893	1.979.180
<b>PEA de 15 a 64 años</b>	<b>598.128</b>	<b>3.780.623</b>	<b>977.289</b>	<b>6.117.208</b>
15 a 18 años	20.546	110.850	33.570	181.119
19 a 24 años	30.867	449.363	50.434	734.220
25 a 29 años	32.750	418.928	53.511	684.492
30 a 64 años	513.965	2.801.482	839.774	4.577.377

Notas: (\*) Demanda social para terminar primaria: Incluye a la población que nunca asistió y a la población que no asiste con primario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado. (\*\*) Demanda social para terminar secundaria: Incluye a la población que no asiste al sistema educativo con nivel primario completo y nivel secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado.

\*\*\*La estimación de la demanda social para terminar primaria o secundaria de la población total se realiza sobre la base de los datos obtenidos en EPH 1° trimestre de 2008 para la población urbana. Se calculó el porcentaje que representa la población urbana que necesita terminar primaria o secundaria dentro de la población urbana total de cada grupo de edad (EPH). Luego este porcentaje se aplicó a las proyecciones de la población total del año 2008 (INDEC 2005).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: - Encuesta Permanente de Hogares. INDEC. 1° Trimestre de 2008; - INDEC (2005) Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015. Serie Análisis Demográfico, n° 31.

Fuente: Riquelme (2010)

Las situaciones de deuda social más agudas son la de la población que no asiste al sistema educativo y no lo logró completar la educación primaria y aquella que sólo completó ese nivel y/o accedió a algunos años de la educación secundaria. El primer grupo incluye a más de 2.500.000 ciudadanos y el segundo a más de 10.000.000 (Cuadro 4.2). La mayoría de esta población tiene entre 30 y 64 años, es decir, corresponde a población en una etapa de plena participación en la vida social y laboral. Debe destacarse también que los jóvenes de entre 19 y 29 años representan el 20% de la demanda social por educación secundaria.

El perfil educativo de la PEA muestra un continuo incremento del nivel alcanzado por los trabajadores, ocupados y desocupados, sin embargo, más del 40% no ha completado la secundaria; porcentaje levemente menor que el correspondiente a la población adulta (Cuadro 4.1).

**Cuadro 4.3: Perfil educativo de la población económicamente. Población urbana total. 2003, 2006 y 2009. En porcentajes.**

Perfil educativo de la PEA	Población urbana total		
	2003	2006	2009
<i>Total</i>			
Hasta secundario incompleto *	48.4	46.0	42.6
Secundario completo y más	51.6	54.0	57.4
<i>Varón</i>			
Hasta secundario incompleto*	54.9	51.2	48.8
Secundario completo y más	55.1	48.8	51.2
<i>Mujer</i>			
Hasta secundario incompleto*	39.8	39.1	34.3
Secundario completo y más	60.2	60.9	65.7
<i>15 a 24</i>			
Hasta secundario incompleto*	44.7	43.8	43.0
Secundario completo y más	55.2	56.2	57.0
<i>25 a 39</i>			
Hasta secundario incompleto	43.0	39.2	36.2
Secundario completo y más	57.0	60.8	63.8
<i>40 a 64</i>			
Hasta secundario incompleto*	54.8	53.0	48.2
Secundario completo y más	45.2	47.0	51.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Riquelme y Herger (2006) y Riquelme (2010b)

La doble exclusión educativa y laboral de quienes no finalizaron el secundario refiere a su desplazamiento del mercado de trabajo estable, sea por una mayor probabilidad de desocupación (Cuadro 4.4) o por trabajar en el sector informal y/o del cuentapropismo de supervivencia. Estos trabajadores están más expuestos a condiciones de trabajo inestables, precarias y con bajos ingresos.

**Cuadro 4.4: Tasa de desocupación específica por nivel educativo. Población urbana total. 2003, 2006 y 2009. En porcentajes.**

Tasas de desocupación específicas por nivel educativo	Población urbana total		
	2003	2006	2009
<b>Total</b>	15,8	11.4	8.5
Hasta primario incompleto	15,5	12.6	9.8
Primario completo	15,5	10.8	7.4
Secundario incompleto	19,4	15.6	11.4
Secundario completo	18,3	11.7	8.7
Superior incompleto	18,7	14.3	11.4
Superior completo	6.0	4.6	4.4

Fuente: Riquelme y Herger (2006) y Riquelme (2010).

Cerca del 40% (37,8%) de la demanda social para terminar la primaria y casi el 60% de la demanda social para terminar la secundaria forman parte de la población económicamente activa, es decir, ocupados y desocupados, para quienes deberían pensarse estrategias de atención que incluyan la concreción del derecho a completar la educación formal, así como posibilidades de formación para el trabajo (Cuadro 4.2).

Estas estimaciones, tanto las referidas al total de los jóvenes y adultos como a los trabajadores, dan cuenta del volumen de la población excluida, que constituía y constituye la gran exigencia para la política educativa y, en especial, la educación de adultos. Desde una postura de política educativa que considere el derecho a la educación de niños, adolescentes y adultos como un principio orientador, la inclusión de la población con bajo nivel educativo debería ser el primer objetivo de las acciones de tendientes a la vuelta a la escuela común y/o de jóvenes y adultos. Sin duda, no todas las orientaciones de política comparten este objetivo y pueden restringir el derecho a la educación sólo a la niños en edad escolar, y enfrentar su atención a la de los adultos.

El desafío para la educación y formación para el trabajo es el diseño de acciones de segunda chance u oportunidad educativa a los efectos de responder a las necesidades de los distintos grupos, considerando su edad, género, condición de actividad, responsabilidades familiares y años de escolaridad logrados. La planificación de programas debería considerar esas características educativas y sociodemográficas que determinan la situación de partida de los sujetos y que deban superar barreras diferentes para retomar su formación, sean estas económicas -disponibilidad de recursos-, físicas –

disponibilidad de instituciones, de tiempo para asistir- o culturales -superar fracasos educativos previos-.

El reconocimiento de saberes puede constituir una alternativa a explorar para la recuperación educativa, discriminando entre las situaciones de partida de la población para reconocer contenidos, materias, grados/años y en algunos casos, seguramente los menos, niveles o cursos, aunque vale aclarar que no existe un acuerdo entre pedagogos sobre sus implicancias y posibilidades de implementación.

#### **4.2 Diagnóstico de la educación y formación para el trabajo: continuidades y rupturas**

En Argentina en los años posteriores a la crisis de 2001 se acentuaron las críticas a las medidas neoliberales de los noventa y a sus impactos en el ámbito de la educación y formación para el trabajo. En ese momento fueron expuestos los efectos de los cambios en la estructura de niveles y modalidades del sistema educativo, la desaparición de la educación técnica y la educación de adultos, así como los cambios en el nivel secundario (Riquelme, 2005a). Los estudios críticos plantearon que “la apología de la descentralización y las gestiones institucionales aparecieron como las llaves mágicas para resolver la mayoría de los problemas. La consecuencia se plasmó en la aparición o estímulo de un modelo flexibilizado de la educación, en el marco de un desmantelamiento o debilitamiento de la educación pública”. (Riquelme, 2004; p. 36).

Los diagnósticos realizados desde áreas del gobierno y por especialistas dieron cuenta de que “la Ley Federal de Educación ha producido un resquebrajamiento de la estructura vigente, más que un cambio de estructura” (Riquelme, 2004; p. 76) y la transformación educativa y la transferencia provocaron “un gran desorden, con una superposición de estructuras administrativas, una atomización curricular entre sistemas provinciales, y problemas de desigualdad entre provincias y al interior de ellas” (Gallart, 2008). A tal punto, que es común plantear la existencia en Argentina de veinticuatro sistemas educativos, es decir, “tantos como provincias, con las consecuencias que ello tiene sobre la articulación educativa horizontal y vertical entre provincias, niveles e

instituciones escolares, y hasta en las instituciones de un mismo ámbito geográfico” (Riquelme y Herger, 2005a; p. 6).

En el 2005, la primera respuesta se orientó a visibilizar formalmente a la escuela técnica en el escenario de la política educativa y que se concretó con la Ley de Educación Técnico-Profesional (Ley 26 058), que constituye un dispositivo legal para financiar y registrar la educación técnica. Posteriormente, referida a la necesidad de invertir más en educación, la Argentina sancionó una Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26 075). Sin embargo, es recién con el dictado de la Ley de Educación Nacional (Ley 26 206) en 2006 donde se enfoca el cambio de la estructura de niveles y modalidades del sistema, que intenta reparar los problemas de la ley anterior y de la reforma educativa.

En este contexto, la educación parece transitar entre escenarios que muestran profundas fracturas, algunas continuidades y esfuerzos por compatibilizar la profunda diferenciación entre las provincias, las localidades y las instituciones del país (Riquelme y Herger, 2009). Las provincias se encuentran nuevamente con el desafío de un proceso de transición desde el EGB y el polimodal hacia la educación primaria y secundaria. Esta situación puede interpretarse como una nueva crisis en el sentido planteado por Riquelme (2004) respecto a la reforma de los noventa: “un cambio considerable, que ya sea para mejorarse, ya sea para agravarse, sobreviene en una enfermedad” o “un momento decisivo y de graves consecuencias en un negocio importante” o “un juicio que se hace de una cosa, después de haberlo sometido a un examen cuidadoso” (Riquelme, 2004; p. 77), que está aconteciendo nuevamente en cada provincia para la readaptación de cada estructura de la educación secundaria (Riquelme y Herger, 2009).

La transición del polimodal al secundario conlleva una situación actual de mayor diversidad que la previa en tanto “aumentó la presencia de tipos de establecimiento y disminuyó la cantidad de establecimientos que aún no se habían adecuados a las propuestas de la LEN” (DINIECE, 2011; p. 23). La transición es crítica ya que la obligatoriedad del nivel que estableció la Ley de Educación Nacional suma el desafío de la inclusión de todos los adolescentes con las necesarias transformaciones institucionales y de planes de estudio.

En el ámbito de la educación y formación para el trabajo, investigaciones previas (Herger, 2007) han mostrado que desde la década del noventa predominaron tendencias vinculadas a la modernización neoliberal del Estado, destacando:

- la *expansión* por la multiplicación de programas organizados y financiados por el Estado como por la explosión de instituciones y cursos ofrecidos por el sector privado y la sociedad civil;
- la *diversificación* de los tipos de instituciones y de los cursos por incorporación de nuevas especialidades o temáticas de formación;
- la *fragmentación institucional*, pues los distintos niveles de gobierno y diferentes ministerios encararon y gestionaron ofertas de formación focalizadas y desarticuladas entre si;
- la *superposición*, que se expresó en que distintos programas se concentraron en los mismos beneficiarios, repitieron las mismas estrategias de atención y/o financiaron cursos de formación en las mismas especialidades, ramas de actividad y/o niveles de calificación;
- la *dispersión*, entendida como la aplicación desordenada de recursos y acciones (Herger, 2007).

El escenario resultante era complejo dado que comprometía a diversos sectores, autoridades y ámbitos que se entrecruzaban a nivel nacional, provincial y municipal conformando un mosaico de acciones fragmentadas y superpuestas, donde la población joven y adulta con bajo nivel educativo encontraba serias dificultades para construir un proyecto educativo y de formación.

La complejización de los escenarios de educación y formación fue interpretada como un “mercado de ilusiones de corto plazo”, entendiendo por ello la existencia de ofertas dispersas de corta o larga duración que se brindan con supuestas garantías de empleo o habilitaciones para puestos de trabajo, pero dichas ofertas no garantizan una trayectoria formativa, pues no responden a la genuina atención de las necesidades educativas de la población (Riquelme, Herger y Magariños, 1999; Riquelme, 2000).

La multiplicidad de programas de educación y formación para el trabajo implementados en la década del noventa no alcanzó a atender más que a un reducido porcentaje de la población trabajadora con bajo nivel educativo, organizando para ellos un mercado de capacitaciones cortas y de rápida obsolescencia, que no respondía a sus necesidades de educación formal ni a su vulnerabilidad en el mercado de trabajo. Así, los más afectados fueron y siguen siendo los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo pues tienen más dificultades para moverse en un escenario complejo y fragmentado y al cual son impulsados por los discursos acerca de las condiciones de empleabilidad y la capacitación de los recursos humanos en contextos de desocupación y precariedad laboral.

Los trabajos referidos a la formación de jóvenes pobres también dan cuenta de las limitaciones de las políticas implementadas tanto en Argentina como en otros países de América Latina, al sostener que los “Proyectos Jóvenes” dieron cuenta de efectos favorables pero muy débiles en la inserción laboral y los ingresos.” (Gallart, 2005; p. 137). Otros autores (Jacinto, 2005) plantearon la tensión entre los diagnósticos que fundamentan estas acciones y la realidad del mercado de trabajo que “deja a quienes tienen menores niveles educativos en una situación de permanentemente vulnerable, aun cuando hayan pasado por cursos de formación para el trabajo, debido a que deben competir en un mercado donde abundan los sobrecalificados” (Jacinto, 2005; p. 7).

Una temática que parece recurrente en los años recientes es el análisis de las continuidades y rupturas en las orientaciones y características de las políticas de educación y formación de la década del noventa y los dos mil. Entre las rupturas cabe destacar que se han reposicionado en la agenda educativa dos modalidades que fueron desplazadas en la formulación e implementación de la Ley Federal de Educación: la educación de jóvenes y adultos y la educación técnica.

Desde el sector educativo ha habido un reconocimiento, en el plano de la ley y de las acciones de las necesidades de terminalidad e inclusión educativa de los jóvenes, de la alfabetización de los adultos y del derecho a la educación permanente. La Ley de Educación Nacional (n° 26.206) recolocó a la educación permanente de jóvenes y adultos como una modalidad del sistema educativo nacional, luego de más de diez años en los estuvo relegada por la Ley Federal de Educación entre los llamados regímenes

especiales. También las leyes de Financiamiento Educativo (n° 26.075/2005) y de Educación Técnico Profesional (n° 26.058/2005) establecen objetivos vinculados con la modalidad<sup>10</sup>.

La implementación de acciones desde el gobierno nacional corresponde a los programas de alfabetización (Plan de Alfabetización” Encuentro”), la finalización de la educación primaria y secundaria (Plan FINES) y el fortalecimiento de la gestión y la planificación de la modalidad (Programa de Educación Media y formación para el trabajo de jóvenes). Este impulso es compartido por la política social y laboral que incorporaron en los planes más importantes (Plan Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de Capacitación y Empleo, Plan Familias) contraprestaciones y becas para completar la educación general básica y el polimodal y no sólo oportunidades de formación profesional (Riquelme y Herger, 2009).

Las continuidades resultan evidentes, pues en la educación formación para el trabajo predominan la fragmentación de los agentes de la educación y formación para el trabajo, la falta de planificación de las acciones y/o de los contenidos de la formación, la baja cobertura frente a las necesidades educativas de la población trabajadora. En el nivel provincial y en el local se agudizó la fragmentación y la superposición de acciones ya que allí confluyen las intervenciones de los diversos actores y agentes (Riquelme y Herger, 2005a; Herger, 2007). Pese a algunos intentos de coordinación de acciones entre los diversos ámbitos del sector público se mantienen dificultades o limitaciones para la planificación de las acciones de formación.

Si bien pueden reconocerse cambios en las políticas que están relacionados con la mayor institucionalidad y la articulación de actores pertinentes, aún “no es visible una política estructurada tendiente a facilitar la inserción o la transición al trabajo de los jóvenes en general, y de aquellos de bajos niveles educativos, en particular” (Jacinto, 2009; p. 82).

---

<sup>10</sup> La Ley de Financiamiento en su artículo 2 inciso a) establece “erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la Educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema”. En relación a la Formación Profesional, tiene como objetivo “fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo” e “incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional”. La Ley de Educación Técnico Profesional establece en el artículo 19 del capítulo III De la Formación Profesional: “Las ofertas de Formación Profesional podrán contemplar la articulación con programas de alfabetización o de terminalidad de los niveles y ciclos comprendidos en la escolaridad obligatoria y post-obligatoria”.

Los trabajos realizados desde la sociología del trabajo señalan las limitaciones que persisten respecto a la calidad de la formación para el trabajo. “El desafío es mejorar la calidad de la enseñanza, incrementando, a la vez, la retención y la eficiencia del sistema educativo. Las reformas educativas intentaron hacerlo pero no lo consiguieron” (Gallart, 2008; p. 54). Desde esta perspectiva orientada a la formación de competencias se plantea la necesidad de atender a la calidad del sistema de educación y formación para superar las carencias de competencias laborales de los jóvenes que egresan del sistema educativo.

Desde el campo de la educación se destaca que los desafíos para la educación y formación para el trabajo parecen situarse en “la orientación de la educación técnica y la formación para el trabajo; la formación de los docentes; la articulación con los ámbitos de la ciencia y tecnología; la racionalidad del gasto social en la política educativa, social y para el trabajo” (Riquelme, 2006; p. 72). Mientras para la educación técnica y la formación para el trabajo se señalan las exigencias de mayor calidad en la apropiación de saberes socialmente necesarios, evitando las actividades y cursos focales, que no tengan un sólido fundamento de conocimientos (Riquelme, 2006).

Los siguientes apartados presentan el alcance de algunas de las continuidades y rupturas en las tendencias y problemáticas identificadas previamente y que se consideran afectan las posibilidades de atención de las necesidades educativas de los trabajadores, especialmente de quienes han sido excluidos del sistema formal:

- la fragmentación de los agentes y los programas de educación y formación para el trabajo;
- la falta de planificación de las acciones y/o de los contenidos de la formación;
- la superposición en los objetivos y las poblaciones beneficiarias.

#### ***4.2.1 Fragmentación de los agentes y los programas de educación y formación para el trabajo***

La oferta de educación y formación para el trabajo a cargo del sector educación depende de cada provincia, que define las diversas orientaciones de la formación secundaria y de los tradicionales centros de formación profesional. Durante los noventa

la educación formal de jóvenes y adultos así como la formación de los trabajadores no fue una prioridad en la agenda educativa nacional ni en la provincial, que se concentró en la reforma del sistema principal y postergó la definición de los llamados “regímenes especiales”. La Ley Federal de Educación eliminó la educación técnica y sólo a mediados de los 2000 se recuperó el interés por esta modalidad que resultó en la Ley de Formación Técnico profesional (2005), ligada a un contexto de incipiente reestructuración productiva y advertencias sobre la falta de trabajadores con perfiles de formación técnica y operativa. El cuadro que sigue intenta ilustrar la expansión y diversificación de programas empleo y sociales con componentes de capacitación así como la fragmentación institucional (Cuadro 4.5).

En la década del '90 se modificó el panorama de agentes e instituciones que intervenían en este terreno pues si bien permanecieron los más tradicionales - centros de formación profesional y sindicatos-, se incorporaron y expandieron otros nuevos tales como ong's, instituciones privadas de capacitación; etc. Los ámbitos del gobierno nacional y provincial que tuvieron mayor ingerencia fueron Trabajo, Educación y Desarrollo social, mientras en otros ministerios (Salud, Economía) se implementaron programas que incluyeron componentes de formación para grupos específicos de la población, especialmente sus propios trabajadores

A principios de la década del noventa el Ministerio de Trabajo asumió funciones de formación y capacitación laboral<sup>11</sup>. Desde este sector, el discurso de modernización del funcionamiento del Estado introdujo formas de gestión de los programas de formación basadas en la separación entre las funciones de diseño, coordinación, supervisión y evaluación, que quedaron en manos del Estado, mientras la ejecución se delegó en instituciones públicas y privadas, que debían competir en licitaciones para la obtención de recursos; se sostenía que así se respondía de forma más ajustada a las demandas del aparato productivo. La discontinuidad de las acciones -pocas alcanzaron dos años de ejecución-, su renovación por otras con similares nombres, objetivos y población destinataria, así como su baja cobertura constituyeron características centrales de la mayoría de estos programas.

---

<sup>11</sup> Establecidas por la Ley de Empleo n° 24.013 sancionada en 1991.

Ello resquebrajó y debilitó aún más el sistema de formación, pues en lugar de fortalecer a las instituciones con tradición y experiencia en este ámbito – escuelas técnicas, centros de formación profesional, universidades, sindicatos- se impulsó la multiplicación instituciones privadas y particulares, a través de llamados licitatorios para la adjudicación de subsidios (Riquelme y Herger, 2005a).

**Cuadro 4.5: Expansión y fragmentación de las ofertas de educación y formación para los trabajadores. Década '90, 2001, 2008/9. Gobierno Nacional**

Gobierno Nacional			
Educación Formal	Educación y Formación para el Trabajo		
Sector Educación	Sector Educación	Sector Trabajo	Desarrollo Social
-Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos ( a cargo de la provincia desde 1991) -Formación de nivel secundario con orientación técnica continua a través de: - Educación técnico profesional secundaria y superior (a cargo de los gob. Provinciales desde 1991) - Educ Sup no Universitaria y Universitaria. - Programa Nac. de Becas Estimulo de la Educación Técnica. (2008) (MECyT) - Plan FINES - Prog Nac de Alfabetización. (2004 y continúa).(MECyT)  Programas focalizados - Prog. Jefas y Jefes de Hogar Desocupado” ( 2002/ en convenio con el MTEySS).	- Centros de Formación Profesional (a cargo de las Pcia. desde 1991). - Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continúa)	- Plan Integral de Capacitación y Promoción de Empleo: Más y Mejor trabajo.(2003 y cont) - Prog. Jóvenes con más y mejor trabajo (MTEySS) (2008 y cont) -Planes sectoriales de calificación (2003- 2004 y cont). -Prog. de Certif de Compet. Laborales (2001 y cont) -Prog. de empleo Comunitario(PEC) (2003 y continúa) -Prog. De Competiv. Para Empresas Autog. y Sist. De Modelo de Gestión (2006 y cont) -Prog. de Formación para el Trabajo (2003 y cont.) -Prog. Seguro de Cap y Empleo(2006 y cont) - Prog. de Inserción Laboral- Línea Promoc. del Auto empleo (2006 y cont) -Prog. Fortalecimiento de Inst. de Formación Prof. -Prog. Herramienta de Trabajo -Prog. Pago Único por seguro de Desempleo -Prog. de Desarrollo de Empleo Local - Prog de Empleo Transitorio en Obra Pública Local con Aportes de Materiales “Trabajadores Constructores” - Prog Regional de Capacitación e Intermediación Laboral de la Población Ciega, 'Prog Agora' - Propuesta de Prof. y Jerarq de las Trabajadoras del Servicio Doméstico y Actividades Afines - Red de empresas jóvenes con futuro (MTEySS)(2006 y cont) - Prog de asistencia a los trabajadores de los talleres protegidos de prod(MTEySS)(2006 y cont) - Prog. De Entrenamiento para el Sector Priv.y Público - Prog entrenamiento para el trabajo (MTEySS) (2006 y cont)	- Plan Nacional de desarrollo Local y Economía social “Manos a Obras” (2003 y continúa). - Prog. Familia por la inclusión (2004 y continúa)

**Fuente:** Riquelme, G. C y Herger, N (en colaboración con Alexander Kodric) (2009) *Continuidades y rupturas en las políticas de educación y formación para el trabajo en las últimas dos décadas*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 23. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.

Desde mediados de 2003 pueden señalarse algunos cambios en las estrategias de intervención del Ministerio de Trabajo, aunque las mismas parecen superponerse con el accionar del Sector Educación sin superar la fragmentación entre ambos sectores.

En primer lugar cabe destacar que las acciones de formación y capacitación encaradas desde el Ministerio de Trabajo incluyen programas dirigidos a financiar la realización de cursos de formación profesional y la certificación de competencias laborales, pero también estudios formales, es decir, la terminalidad de primaria y secundaria, e incluso educación superior (terciario/universitario). Para ello se celebran convenios con los ministerios de educación provinciales que facilitan el acceso a los servicios de educación de jóvenes y adultos de los beneficiarios de programas de empleo.

A diferencia de las políticas de los noventa que fomentaba la aparición de centros de capacitación privados, en esta década los programas encarados desde el Sector Trabajo están privilegiando los convenios de formación con instituciones educativas públicas (escuelas técnicas y centros de formación profesional), así como con sindicatos y cámaras. Las instituciones de formación reciben, a través de acciones de fortalecimiento de la calidad, asistencia técnica para implementar de planes de mejora. Cabe como reflexión que este tipo de acciones merecerían una coordinación entre los sectores de Educación y Trabajo y los ámbitos provinciales correspondientes.

El ámbito de la educación y formación para el trabajo en el años 2008/2009 da cuenta del funcionamiento de una multiplicidad de programas dirigidos a poblaciones específicas (Cuadro 4.5 y Cuadro Anexo 4.1) que son implementadas predominantemente desde el Ministerio de Trabajo. Teniendo en cuenta que muchos de los programas que funcionaban en 2008/2009 se iniciaron en los años previos y continúan vigentes actualmente, puede advertirse una mayor permanencia que contrasta con la discontinuidad de las acciones de la década del noventa.

#### ***4.2.2 La falta de planificación de las acciones y/o de los contenidos de la formación***

Las políticas de educación y formación para el trabajo durante la década del noventa y también durante los últimos años adoptaron modelos del tipo “demand-driven”, que introdujeron mecanismos de mercado para identificar los beneficiarios, las necesidades, los sectores y las calificaciones en las que se requería formación, así como para la asignación de los fondos. De acuerdo a esta visión, el Estado no debía ni tenía que orientar sobre las temáticas ni las necesidades pues ello podría distorsionar las señales entre empleadores y trabajadores, es decir, entre la oferta y la demanda. Al Estado sólo le correspondía incentivar la oferta de instituciones y cursos a través de llamados a licitación. El supuesto era que los mecanismos del mercado harían surgir los cursos necesarios para los puestos requeridos en cada sector, mientras que los diagnósticos oficiales sostenían que existía una demanda no satisfecha de trabajadores calificados.

Dadas las características de los cursos y sus formas de implementación se planteó la existencia de un “mercado de ilusiones de corto plazo de orientado a captar a trabajadores, ocupados y desocupados, con ofertas tentadoras que garantizan el empleo con la realización de cursos prácticos acelerados con nula base formativa” (Riquelme, Herger, Magariños, 1999; p. 12).

Los cursos constituían ilusiones de corto plazo pues prometían una formación y experiencia laboral adecuada y una rápida inserción laboral a posteriori. En realidad, los distintos programas encarados desde el sector Trabajo impulsaron cursos de corta duración (2 a 3 meses) y de capacitación pragmática y fragmentaria, que no incluían oportunidades de profundizar la formación obtenida o de continuar otras vinculadas; mucho menos atendían los bajos niveles de educación formal de los beneficiarios. Las acciones no contemplaban que las posibilidades de inserción en el empleo dependían de la situación del mercado de trabajo y de los sectores del aparato productivo y no sólo de las características educativas y de formación de los individuos.

La tarea de identificación del perfil de capacitación de la mano de obra fue delegada en las propias instituciones de capacitación (ICAPs), sin orientaciones ni

prioridades respecto a las ramas de actividad, ni diagnósticos claros acerca de las características económicas, productivas y sociales de la localidad y/o región en que realizaba la formación. Las instituciones capacitadoras diseñaban los cursos a la medida de los requerimientos puntuales de los empresarios con los que lograban entrar en contacto y que luego resultaban beneficiados con la disponibilidad de pasantes en sus instalaciones. Más aún, las pasantías o prácticas de aprendizaje, no implicaban para la empresa responsabilidades salariales pues estaban subsidiadas por el Estado y tampoco establecían ningún compromiso de contratación posterior de los trabajadores formados. Así, estos programas actuaban como un subsidio que reducía los costos laborales de las firmas por incorporación temporal de pasantes, en su mayoría jóvenes.

La revisión de los programas de empleo y de formación implementados desde 2002 muestra algunos cambios de orientación respecto a las acciones de la década anterior. La incorporación en un plan socio-laboral de amplia cobertura, como fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar, de una contraprestación dirigida a completar la educación general básica y el polimodal implicó el reconocimiento de las necesidades educativas de la población, que se mantiene en los actuales programas de empleo (Seguro de Capacitación y Empleo, Jóvenes con más y mejor trabajo y otros). También los planes sociales han articulado acciones con la educación de jóvenes y adultos<sup>12</sup>. Ello dio cuenta de instancias de coordinación entre los sectores de Educación, Trabajo y Desarrollo Social. Sin embargo, fueron y siguen siendo limitados en términos de la atención de la población con bajo nivel educativo.

En la última década (2001 en adelante), comenzaron planes de formación orientados a sectores de actividad prioritarios definidos a nivel nacional por su capacidad de crecimiento y generación de empleo. También se concretaron redes de formación profesional por sector que nuclean a las distintas unidades interactuantes (centros de formación profesional, de capacitación laboral, empresas, sindicatos, organismos gubernamentales y no gubernamentales, etc.) y cuyo objetivo es la regulación y la definición de acciones consensuadas en función de las necesidades sectoriales y locales.

---

<sup>12</sup> En 2010 el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación firman un convenio para la implementación de acciones del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) con los trabajadores y trabajadoras de las Cooperativas adscriptas al Programa "Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja).

Sin embargo, aun así persistieron las dificultades en la planificación de las acciones de formación. Las líneas de apoyo técnico y capacitación para organizaciones de base constituyeron y constituyen un ejemplo de falta de planificación en tanto no orientan sobre actividades o sectores de producción y de formación, en la idea de que estas organizaciones y sus miembros conocen mejor el mercado y las necesidades locales. En la actualidad también se advierten dificultades para la planificación de la educación técnica, pues las estrategias de mejoramiento parecen quedar en manos de las mismas instituciones sin diagnósticos previos acerca de las características educativas y las demandas productivas regionales y locales.

Las dificultades de coordinación entre los dos sectores más influyentes en la atención de demandas y necesidades de educación y formación para el trabajo, Educación y Trabajo, siguen vigentes. Ejemplo de ello es que ambos ámbitos de la gestión pública han organizado Redes Sectoriales:

- en caso del Ministerio de Trabajo, “con el objetivo de optimizar la transparencia de recursos tecnológicos y de conocimiento a las instituciones que la componen, para mejorar la calidad de su oferta formativa” (MTEySS, página web);
- en el caso del INET, “con el propósito de fortalecer los centros de formación profesional y lograr una mejor vinculación de los mismos con el sector socio-productivo en los cuales se referencian” (INET, 2010; p. 5).

**Cuadro 4.6: Redes sectoriales de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del Ministerio de Educación (INET)**

<b>Redes Sectoriales de IFP (Ministerio de Trabajo)</b>	<b>Redes sectoriales de Formación Profesional (INET/Ministerio de Educación)</b>
Red Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA)	Construcciones
Red Construcción/UOCRA	Mecánica Automotriz
Red Energía Eléctrica	Cuero y Calzado
Red Estaciones de Servicio	GNC
Red Frutícola/Hortícola/Olivícola	Madera y Mueble
Red Mecánica del Automotor	Metalmecánica
Red Metalúrgica	Agropecuario
Red Pastelería Artesanal	Textil e Indumentaria
Red Turismo, Gastronomía y Hotelería	Informática
	Turismo
	Gastronomía y Hotelería
	Energía Eléctrica

Fuente: elaboración propia sobre la base de Páginas web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social e Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) del Ministerio de Educación.

Así como los objetivos, las instituciones y los actores convocados son similares o los mismos, también los sectores en los que se han conformado las redes resultan coincidentes. Sin embargo, se trata de líneas de intervención propias de cada Ministerio, conducidas por sus equipos con metodologías y acciones propias y con alguna participación consultiva o informativa del otro ámbito.

Respecto a los contenidos y orientación de la formación, la revisión del tipo de cursos destinados a jóvenes y adultos con baja educación permite verificar la vigencia de formaciones que no responden a los requerimientos de un aparato productivo en proceso de reactivación ni de micro-emprendimientos productivos. Los cursos del sector privado, la sociedad civil y los ofrecidos desde el sector Educación y Trabajo están orientados a actividades ligadas a los servicios y a los oficios del cuentapropismo tradicional.

#### **4.2.3 La superposición en los objetivos y las poblaciones beneficiarias**

Los objetivos y las poblaciones a los que están dirigidas las acciones de educación y formación para el trabajo dan cuenta de las prioridades de atención en los diferentes momentos considerados para el análisis.

**Cuadro 4.7: Educación y formación para el trabajo: número de programas según objetivo principal. Década '90, 2001, 2003/4 y 2008. Gobierno Nacional. (Reproducción)**

Población objetivo	Década '90	2001	2003/4	2008/09
Terminalidad educativa	-	2	7	9
Capacitación para el trabajo	17	12	13	19
Entrenamiento para y en puestos de trabajo	1	2	4	9
Acreditación y certificación de competencias		1	2	1
Micro – emprendimiento	2	-	6	9
Asesoramiento institucional	4	3	7	7

Nota: incluye programas del Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo Social.

Fuente: Riquelme y Herger (2009).

La línea que se ha mantenido es la correspondiente a la capacitación para el trabajo, que constituye el objetivo de la mayoría de los programas en las décadas analizadas, también el entrenamiento para y en puestos de trabajo del sector público y privado fue colocado como un objetivo entre los programas de empleo.

En los dos mil, las acciones de educación y formación para el trabajo presentan algunos objetivos nuevos respecto a los encarados durante los noventa. Los tres sectores

considerados (Educación, Trabajo y Desarrollo Social) implementan a partir del año 2001 programas con componentes específicos de alfabetización y/o terminalidad educativa o incluyen este tipo de acciones entre los componentes de programas más amplios de empleo y formación.

La línea de certificación de competencias laborales comenzó también 2001 en cuatro sectores de actividad y con el rol veedor del Ministerio de Trabajo, para posteriormente constituir una actividad central entre las acciones de formación de ese ministerio<sup>13</sup>.

**Cuadro 4.8: Educación y formación para el trabajo: número de programas según población objetivo. Década '90, 2001, 2003/4 y 2008. Gobierno Nacional. (Reproducción)**

Población objetivo	Década '90	2001	2003/4	2008/09
Adolescentes (14 a 18 años)	5	1	1	1
Jóvenes (18 a 35 años)	6	3	3	6
Trabajadores adultos (Jefes y jefas de hogar, desocupados, beneficiarios de otros planes)	11	10	11	21
Mujeres	1	1	3	3
Grupos sociales (discapacitados/enfermos HIV)	1		1	4
PYMES/Cooperativas, Empresas autogestionadas, Micro emprendimientos	4		3	6
Institutos de formación	-		1	3

*Nota:* incluye programas del Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo Social.

*Fuente:* Riquelme y Herger (2009).

Respecto a las poblaciones destinatarias de los programas se observa que las acciones destinadas a trabajadores adultos han ido aumentando en los últimos años. Estos trabajadores no sólo son definidos en función de su edad, sino principalmente en términos de sus responsabilidades familiares de jefe de hogar. Los jóvenes, ocupados o desocupados, siguen siendo objeto de líneas específicas. La situación laboral y de formación es contemplada en algún programa específico y, fundamentalmente, en medidas y prestaciones especiales dentro de programas dirigidos a los jefes y jefas de hogar.

Las acciones destinadas a institutos de formación públicos y privados para su fortalecimiento con planes de mejora comenzaron también en los dos mil, así como la formación dirigida a trabajadores para la conformación y sostenimiento de cooperativas de trabajo y empresas autogestionadas.

<sup>13</sup> Aquí sólo se enuncia esta línea de intervención pues es el tema central del próximo capítulo.

### 4.3 Niveles de atención de la población con bajo nivel educativo

Este apartado está dedicado a presentar algunos ejercicios de estimación de la cobertura de la demanda social educativa de jóvenes y adultos por parte de distintas instancias educativas y de formación para el trabajo, tales como los servicios de educación de adultos, los centros de formación profesional y los programas de empleo y capacitación laboral. Se siguen para ello estudios y enfoques interpretativos de la economía política de la educación, desarrollados en el marco del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (Riquelme, 1998, 2005 y 2010a), que fueron anticipados en apartados previos.

Las necesidades educativas de la población de bajo nivel educativo son atendidas por la modalidad de adultos, que si bien cubre una proporción baja de la demanda potencial fue expandiendo progresivamente la matrícula desde fines de los 90, cuando comienza a reconocerse la necesidad de garantizar el derecho a la educación y por consiguiente, a la finalización de la enseñanza primaria y secundaria.

**Cuadro 4.9: Alumnos de educación de adultos. 1998 y 2010. Argentina.**

Nivel	1998	2010
<b>Alumnos nivel Primario</b>	<b>155.383</b>	<b>246.020</b>
Estatal	153.005	243.139
Privado	2.378	2.881
<b>Alumnos nivel Secundario</b>	<b>354.388</b>	<b>522.289</b>
Estatal	317.922	478.704
Privado	36.466	43.585

Fuente: Elaboración propia sobre la base de:  
Relevamiento Anual 1998. Red Federal de Información Educativa (RedFIE). Ministerio de Cultura y Educación.  
Relevamiento Anual 2010. DiNIECE. Ministerio de Educación.

En los doce años considerados la matrícula de la educación de adultos correspondiente al nivel primario experimentó un crecimiento del 58% y el secundario del 47%. Sin embargo, al contrastar los niveles de asistencia a la educación de adultos con los volúmenes de la demanda social por educación primaria y secundaria es evidente que la expansión sigue siendo insuficiente para cubrir a toda la población que debería estar asistiendo.

**Cuadro 4.10: Población joven y adulta con primaria y/o secundaria incompleta, Alumnos de la educación de adultos y Tasa de escolarización de la población de 15 años y más con primaria y/o secundaria incompleta. Argentina. 2008. (Reproducción)**

<b>Población urbana de 15 años y más (2008)</b>	
Nunca asistió y primario incompleto (1)	1.667.823
Primario completo y secundario incompleto (2)	7.870.302
<b>Alumnos de educación de adultos (2008)</b>	
Primaria (5)	249.640
Secundaria (6)	430.595
<b>Tasa de escolarización específica de la población de 15 años y más con primaria y/o secundaria incompleta.</b>	
Tasa escolarización en primaria (5/1)	15.0%
Tasa de escolarización en secundaria (6+2)	5.5%

Fuente: Riquelme (2010) sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. 1º Trimestre de 2009. Relevamiento Anual 2008. DINIECE. Ministerio de Educación.

Los alumnos de la educación primaria de adultos representan solo el 15% de la población de 15 años y más que nunca asistió o no terminó la primaria; y sólo una mínima proporción de quienes tendrían que terminar la secundaria son atendidos por el nivel. Estos porcentajes mejorarían de tener información por tramos de edad.

En los noventa, la oferta de formación profesional a cargo del Ministerio de Educación fue incluida entre las funciones de la educación de adultos y categorizada como régimen especial. Durante esa década la oferta estuvo caracterizada por la obsolescencia y el estancamiento. La demanda, sin embargo, se expandió respecto a períodos previos alcanzando en 1998 a 272.872 alumnos, atendidos principalmente en centros de formación profesional del sector público. Cabe destacar que la mayoría de estos estudiantes eran mujeres (63%) y respecto a su edad, casi un tercio eran adolescentes (13 a 17 años), aproximadamente la mitad eran jóvenes de entre 18 y 34 años y el 20% restante correspondía a adultos de 35 años y más.

**Cuadro 4.11: Matrícula de los servicios de formación profesional y PEA urbana total. Argentina. 1998 y 2010.**

Año	Matrícula de FP			PEA Urbana Total
	Total	Público	Privado	
1998	272.872	242.738	30.134	9.403.960
2010	433.647	370.203	63.444	15.326.970

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Anual 1998 y 2010. INDEC Encuesta Permanente de Hogares.

En la última década, la demanda por formación profesional experimentó una expansión de casi el un 59%, pero no ha dejado de representar una instancia minoritaria que en los dos años considerado alcanza sólo al 3% de la PEA urbana.

**Cuadro 4.12: Beneficiarios de programas de formación y capacitación. Argentina. 2005, 2008 y 2010.**

<b>Beneficiarios sociales y de empleo con componentes de educación y formación para el trabajo</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
<b>Total</b>	<b>197.287</b>	<b>249.432</b>	<b>415.709</b>
Plan Jefas y Jefes de Hogar. Componente terminalidad educativa (1)	64.180	126.309	158.032
Formación Profesional (2)	36.954	66.751	198.498
Planes sectoriales de calificación (sólo componente de capacitación) (a septiembre 2005) (1)	61.153		
Certificación de Competencias (2010) (3)		11.886	14.693
Programa Incluir (componente 1 Desarrollo de capacidades productivas) (a junio 2005) (2)	35.000		
Programa Familias por la inclusión Social. Componente Becas "Remoción de Barreras" (2010)	-	44.486	44.486

Notas: (1) El componente de Terminalidad Educativa, destinada a Jefes de Hogar Desocupados, participantes del Seguro de Capacitación y Empleo y otros grupos de desocupados. Se excluyeron a aquellos beneficiarios que abandonaron el ciclo escolar. (2) El componente de Formación Profesional se implementa en el marco del Programa Sectorial de Calificación. Se cuantifica a la totalidad de los beneficiarios que participaron y finalizaron los distintos cursos de capacitación. (3) Personas evaluadas.

Fuente: Los datos del año 2005 reproducen los presentados en Riquelme, G.C. (2005); los datos del año 2008 reproducen los presentados en Riquelme (2010); los datos del año 2010 corresponden a elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social.

La oferta de educación y formación del sistema educativo incluye también la correspondiente a los programas de formación y capacitación de otros ministerios, principalmente el de Trabajo. La cobertura de estos programas también se incrementó en la última década, aunque al compararla con los volúmenes de población objetivo, ocupados y desocupados, resultan casi inexistentes al cubrir solo a un 2,7% de la PEA total. Cabe observar, que la suma de beneficiarios de estos programas alcanza un total similar al de la matrícula de la formación profesional a cargo de los sistemas educativos provinciales.

#### **4.4 Desafíos del bajo nivel educativo para el reconocimiento de saberes**

A lo largo del capítulo se pudo comprobar que la deuda educativa con los grupos excluidos tempranamente de la educación sigue siendo tanto cuantitativa como cualitativa. El análisis del tipo de capacitación ofrecida y la cobertura de los programas dan cuenta de las distancias entre las necesidades educativas de la población trabajadora y las acciones de intervención propuestas desde el Estado.

Casi la mitad de los adultos y más del 40% de la población activa no ha alcanzado el título de nivel secundario, mientras cerca de 2.000.000 de jóvenes de 15 a 24 años y más de 8.000.000 de adultos de 25 a 60 años han abandonado el sistema

educativo sin completar ese nivel (INDEC, 2010)<sup>14</sup>. Es decir, un muy importante volumen de trabajadores o futuros trabajadores han visto imposibilitado su derecho a continuar o completar su formación por las vías socialmente reconocidas.

La multiplicidad de programas de educación y formación dirigidos a esta población no alcanza a atender más que a un reducido porcentaje de trabajadores con bajo nivel educativo, aunque en la última década la educación de adultos y la formación profesional se han expandido notoriamente en términos de cobertura.

El análisis de ofertas da cuenta de cambios significativos en los últimos años vinculados a programas que apuntan a la alfabetización y el acceso a la educación primaria y secundaria, que en algunos casos articulan acciones de distintos sectores de gobierno (Educación, Trabajo y Desarrollo Social). La orientación de la formación para el trabajo, sin embargo, permite verificar la vigencia de formaciones que no responden a los requerimientos de un aparato productivo en proceso de reactivación ni de micro-empresarios productivos. Y tampoco se traducen en oportunidades para la definición de trayectorias profesionales. Todavía existe una carencia de planificación y organización de la formación para el trabajo.

Las políticas y acciones en pos de una mayor accesibilidad e igualdad de oportunidades educativas deberían orientarse a intervenir en la dinámica de las relaciones entre las demandas, objetivas y subjetivas, de la población y las características de la oferta. Se requiere facilitar la expresión de demandas de parte de la población así como sistemas de información y orientación acerca de las ofertas disponibles. Para ello sería fundamental pasar de las lógicas de acción sectorial a políticas coordinadas y planificadas para el corto, mediano y largo plazo.

Como se señaló más arriba el desafío de las políticas de educación y formación para el trabajo es el diseño de acciones flexibles para los distintos grupos de población y que tengan también relevancia en el mercado de trabajo. La política educativa debería fortalecer la educación de jóvenes y adultos, olvidada por las reformas educativas de los

---

<sup>14</sup> Los datos del último censo de población realizado por el INDEC en 2010 indican que 8.166.558 adultos de 25 a 60 años y 2.099.059 jóvenes de 15 a 24 años que no asisten al sistema educativo tienen como máximo nivel alcanzado el secundario incompleto. La población de 15 años y más que nunca asistió alcanza a 528.349 (INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Cuadro P29).

noventa y revalorizada a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional (2006), a través de algunas de las siguientes medidas:

- la revisión de los currículos de la educación primaria y secundaria para renovar y ampliar el acceso a los conocimientos generales y científico-tecnológicos;
- estrategias más flexibles de enseñanza y aprendizaje aún en la educación formal;
- el diseño de diferentes espacios de puesta en práctica de saberes y conocimientos en alternancia con la formación teórica, principalmente en el nivel medio;
- la actualización de la formación de maestros y profesores para todos los niveles.

El reconocimiento de saberes vale en tanto pueda facilitar el acceso al sistema de educación y formación para saldar las deudas con la población que fue excluida tempranamente. El reconocimiento de los aprendizajes previos, realizados dentro y fuera de la educación formal, constituye una alternativa que puede ayudar a derribar barreras culturales o simbólicas ligadas a la desvalorización de los propios saberes y de esa manera estimular la incorporación o la vuelta a la escuela. En nuestro país aún son incipientes las experiencias al respecto pero deberían estudiarse los resultados obtenidos en otros países de América Latina y Europa.

La disponibilidad de información y de orientación resulta fundamental para favorecer el movimiento de jóvenes y adultos por los complejos escenarios de educación y formación, seleccionando las instancias más acordes a sus necesidades e intereses en la construcción de un proyecto educativo individual. La capacidad de demanda de los sectores populares debería asentarse en una mayor información sobre las instancias formales y no formales disponibles. Los sistemas de orientación podrían contemplar el componente de reconocimiento de saberes ayudando a evaluar las trayectorias de vida, laborales y educativas de manera de guiar hacia las ofertas más adecuadas.

Los diversos servicios, programas y cursos deberían recomponerse en un sistema integrado, coordinado y con saberes social y laboralmente relevantes. Dar claridad respecto al quién es quién y qué tipo de formación ofrece así como tender puentes entre las diversas instancias, es un desafío de regulación frente a la multiplicidad de ofertas

fragmentadas de educación y formación y un requisito para la construcción de un proyecto educativo a lo largo de toda la vida.

## **Capítulo 5**

### **Ámbitos y actores involucrados en el reconocimiento de saberes: ¿quiénes certifican y qué certifican?**

La evaluación y el reconocimiento de los saberes es una función central del sistema educativo y de formación, que se organiza por ciclos y niveles para la transmisión y la adquisición del mismo y constituye el espacio principal de la extensión de títulos y certificados legítimos. En los últimos años, las medidas que apuntan al reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo amplían el espectro de instituciones certificadoras y generan discusiones acerca del alcance y la validez de los certificados que otorgan.

En este capítulo se analizan las políticas de reconocimiento de saberes en Argentina, diferenciando entre el reconocimiento que es producto de un proceso de formación, y las acciones orientadas a la certificación de la experiencia de vida o de trabajo.

El sistema educativo y de formación como principal responsable de la certificación y acreditación de saberes, es el tema del primer apartado. El sistema educativo desde hace ya varias décadas es objeto de fuertes críticas sobre la calidad de los procesos formativos y las posibilidades de apropiación de saberes que de ellas se derivan. De ahí que los títulos de nivel resulten muchas veces cuestionados como indicadores reales de los saberes adquiridos. Sin embargo, cabe enfatizar que el sistema educativo es el lugar donde la mayoría de la población accede a conocimientos socialmente relevantes que no podrían obtener de otra manera; es por ello fundamental favorecer el acceso y mejorar los contenidos que la escuela enseña.

En el ámbito de la formación para el trabajo intervienen, como fue demostrado en el capítulo cuatro, otros actores además del educativo, que corresponden al mundo del trabajo y a la sociedad civil y que otorgan certificados cuyo valor social y laboral es diferente a los del sistema principal.

El segundo apartado propone el análisis de las acciones de reconocimiento de saberes obtenidos fuera del sistema educativo y de formación considerando: a) los

actores intervinientes y su rol; b) los objetivos y la población a la que se dirige; y c) el tipo de certificados otorgados (saberes, calificaciones, competencias). También se presentan y profundizan dos casos, uno desarrollado por una provincia desde un área educativa y otro correspondiente a una rama de actividad.

### **5.1 El sistema educativo y de formación como instancia de certificación y acreditación de saberes**

En las sociedades modernas la adquisición de saberes legitimados es avalada por una organización (el sistema educativo) que fue constituida con el objetivo principal de inducir los aprendizajes a través de experiencias sistemáticas, graduadas y jerarquizadas. Es por ello que los títulos y certificados otorgados por el sistema educativo y de formación tienen valor social y una legitimidad que corresponde con el proceso del cual son el principal resultado.

Como señala Gilda Romero Brest (1989) la educación formal “se concreta esencialmente en los servicios del “sistema escolar” (incluyendo la universidad) oficial u oficialmente reconocido”. Este reconocimiento está sustentado por:

- las regulaciones de un sistema legal específico para el sector (leyes de educación y otras normas propias del sector);
- los controles de la gestión a través de un aparato y normas administrativas de carácter público;
- el generalizado y sistemático uso de un conjunto casi siempre prescripto de instrumentos pedagógicos propios del campo profesional docente que incluye: planes de estudio, programas de materias y actividades, métodos de enseñanza-aprendizaje sistemático, materiales y medios de enseñanza, estándares y verificación de logros, identificación, control y seguimiento de los usuarios del servicio (matriculación o inscripción, registro de asistencia y de logros y fracasos, promociones, abandonos) (Romero Brest; 1989).

Además el sistema se basa en:

- “objetivos generales de formación inicial, básica y global de largo alcance y amplio espectro-adquisición de los recursos “fundamentales” para la vida-; teóricamente acordes con la realidad vigente y la anticipada, los intereses nacionales y en cada período histórico conformados según las líneas políticas establecidas por el poder administrador;
- una estructura global por niveles, ciclos, modalidades, carreras;
- planes de estudio globales y graduados (por niveles, ciclos, modalidades, carreras) conformados por conjuntos seriados o secuencias de contenidos-materias y actividades, de obligatoriedad total o parcial en grado diverso;
- una red de establecimientos escolares o similares (academias o institutos que imparten enseñanza de tipo escolar);
- clientela constituida prioritariamente por las generaciones jóvenes.
- personal docente “profesional”, oficialmente habilitado, reconocido o autorizado;
- financiamiento público, privado o mixto” (Romero Brest, 1989; pp. 3-4).

Estas dimensiones institucionales que hacen a la regulación y el control de los procesos de enseñanza formales son los que avalan los títulos y certificados como acreditaciones de los logros alcanzados en el pasaje por el sistema educativo, es decir, el cumplimiento de todas las exigencias curriculares de un nivel, ciclo o carrera.

Pese a los fenómenos ampliamente estudiados de devaluación y fuga hacia adelante de las credenciales educativas, que en Argentina fueron evidenciados ya en la década de los sesenta (Tedesco, 1977; Riquelme, 1982; Wiñar, 1988) y de los diagnósticos críticos sobre la condiciones pedagógicas que pusieron en evidencia la crisis de la educación en los ochenta, hasta llegar en los '90 a los problemas de calidad, el sistema educativo sigue manteniendo un rol principal y legitimado en la distribución de los saberes socialmente necesarios. Los títulos y certificados de nivel son el reflejo de la apropiación que los sujetos han realizado durante sus trayectorias año a año hasta completarlo.

El sistema educativo no es ni ha sido la única organización que cumple esta función, fundamentalmente en la formación para el trabajo instituciones como

sindicatos, cámaras empresarias y aún las mismas empresas ofrecen formación y capacitación. Además estas instituciones otorgan certificados luego de periodos más o menos cortos de asistencia a cursos, que pueden incluir periodos de alternancia con prácticas en un puesto de trabajo. Las organizaciones sociales de base y los movimientos sociales, se suman a estos actores tradicionales desarrollando, desde la década de 1990 las primeras y desde los dos mil las segundas, cursos de formación para el trabajo e incluso propuestas alternativas de educación formal.

Los certificados de formación profesional u ocupacional que dan estas instituciones si bien son producto de un proceso formativo, tienen un valor social y laboral diferente a los del sistema principal, que depende de las características del aparato productivo y del funcionamiento del mercado de trabajo en diferentes periodos socioeconómicos.

Así, el mapa de títulos y certificados de la educación y formación para el trabajo en Argentina incluye:

**Cuadro 5.1: Títulos y certificados de la educación y formación para el trabajo**

Ámbitos y agentes	Instituciones	Títulos/Certificados	Alcance
Sistema Educativo	Públicas o Privadas - Escuelas de nivel primario y secundario - Instituciones de educación superior y universitario - Escuelas de adultos primarias y secundarias	Títulos de nivel educativo: Primario, secundario, superior y universitario.	Nacional
	Centros de formación profesional	Certificados de cursos de formación profesional	Provincial/Nacional
Instituciones de formación o capacitación	Instituciones de formación o capacitación	Certificados de cursos de formación o capacitación	Oficial y no oficial
Sindicatos	Centros/Escuelas de formación	Certificados de cursos de formación en ocupación/oficio de la rama.	Rama de actividad
Cámaras empresarias	Centros de formación	Certificados de cursos de formación en ocupación/oficio de la rama.	Rama de actividad
Movimientos sociales	Bachilleratos populares	Títulos de nivel educativo	En pugna por el reconocimiento del sistema educativo provincial.
	Cursos de formación	No siempre dan certificado	No oficiales
Organizaciones sociales	Cursos de formación	No siempre dan certificado	No oficiales

La multiplicidad de agentes que intervienen en la educación y formación para el trabajo y la diversidad de tipos de títulos y certificados existentes en este ámbito resulta

evidente; es mucha la formación ofrecida que no está regulada en cuanto a sus contenidos, a la par que sus certificaciones tienen un valor diferencial. En la mayoría de los casos la población pasa por cursos, acumulando certificados oficiales y no oficiales que no redundan en una trayectoria de formación orientada hacia una carrera profesional.

### ***5.1.1 El rol del Estado en la certificación de los niveles de estudios adquiridos en el sistema educativo***

En nuestro país dada la estructura de gobierno federal y la descentralización del sistema educativo, las funciones de certificación de niveles de estudios están compartidas por el Estado Nacional, con un rol de regulación, y los estados provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, que expiden los títulos y certificados correspondientes a los servicios educativos a su cargo.

La intervención del Estado respecto a estos procesos supuso y supone diversas funciones tales como el otorgamiento de títulos y certificados, la revalidación, la evaluación de equivalencias y el reconocimiento de títulos expedidos y/o de estudios realizados en el extranjero. Desde mediados de la década del dos mil, a estas funciones se suman las de homologación títulos y el reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo establecidas por las recientes leyes educativas (Ley de Educación Técnico Profesional y Ley de Educación Nacional).

El gobierno nacional de la educación, es decir, el Ministerio de Educación tiene reservada una de las funciones más importantes y difíciles para el funcionamiento del sistema educativo como es la de otorgar la validez nacional a los títulos y certificados que expiden las jurisdicciones, correspondientes a todos los niveles y las modalidades del sistema educativo.

La tarea de certificación de los estudios es compartida por las jurisdicciones y el gobierno nacional pues de acuerdo a lo establecido en la Ley de Educación Nacional (Ley 26 206 de 2006), “los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento del mandato constitucional, deben: g) Expedir títulos y certificaciones de estudios” (art. 121). A su vez el Estado Nacional a través del

Ministerio de Educación es el encargado de determinar sobre “la validez nacional de los estudios y títulos, en la habilitación de títulos profesionales con validez nacional, así como en el reconocimiento de títulos expedidos en el extranjero” (Nueva Ley de Ministerios de la Nación, Ley 26.338, 2007)<sup>15</sup>.

Respecto a las equivalencias de planes de estudio y diseños curriculares, la Ley de Educación Nacional define entre las funciones del Ministerio de Educación la de “g) dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 85 de la presente ley y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios; h) dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero” (art. 115).

Más allá de lo establecido por la normativa, los diagnósticos y opiniones de expertos sobre el rol del Estado en la certificación de los niveles educativos marcan algunos problemas relacionados con la dispersión de títulos y certificados, que hace que algunos tengan la misma denominación pero distintos diseños formativos, a la par que existen situaciones de distintas denominaciones que refieren a la misma o muy similar formación. Esto sucede en todos los niveles y modalidades del sistema, aunque han sido más estudiados los casos del superior y del universitario.

En los últimos años, la modalidad técnico profesional ha desarrollado distintas instancias de regulación de títulos y certificación con la intención de ordenar la dispersión existente. El diagnóstico respecto a las características de la oferta de educación técnico profesional hasta 2003, da cuenta de la multiplicidad de variantes institucionales y curriculares con la consiguiente heterogeneidad de certificados (INET; 2010). En respuesta a esta situación, la modalidad puso en marcha tres instrumentos de regulación con alcance nacional que fueron instituidos por la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26 058): el Registro de Federal de Instituciones, el Catálogo nacional de títulos y certificados y la Homologación de trayectorias formativas que conducen a tales títulos y certificados (Ley 26.058/2005, art. 32) (Cuadro Anexo 5.1). Los dos últimos son de particular interés para esta tesis pues refieren al rol de Estado, y el sistema educativo en particular, en la certificación de niveles educativos.

---

<sup>15</sup> Publicada en el Boletín Oficial del 07-dic-2007.

El proceso de homologación consiste en el análisis de los planes de estudio relativos a titulaciones técnicas o certificados de formación profesional y su evaluación comparativa con un conjunto de criterios básicos y estándares relativos al perfil profesional y la trayectoria formativa respectiva. Para cada titulación se elaboran marcos de referencia que enuncian aspectos sustantivos referidos a la identificación del título o certificación, el perfil profesional y la trayectoria formativa.

**Cuadro 5.2: Marcos de referencia de los títulos y certificados de la modalidad de educación técnico-profesional.**

<b>Identificación del título o certificación</b>	<b>Referencial al perfil profesional</b>	<b>Trayectoria formativa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector/es de actividad socio productiva</li> <li>- Denominación del perfil profesional</li> <li>- Familia profesional en la que se inscribe el perfil profesional, si correspondiera</li> <li>- Denominación del título o certificado de referencia</li> <li>- Alcance del título o del certificado</li> <li>- Nivel y ámbito de la trayectoria formativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcance del perfil profesional</li> <li>- Funciones que ejerce el profesional</li> <li>- Área ocupacional</li> <li>- Habilitaciones profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación general</li> <li>- Formación científico-tecnológica</li> <li>- Formación técnica específica</li> <li>- Prácticas profesionalizantes.</li> <li>- Cargas horarias mínimas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Resolución CFE 261/2006

Los objetivos de la homologación como herramienta de mejora continua de la educación técnica profesional son expresados en términos organizar la dispersión en las ofertas de formación de las diferentes jurisdicciones para de esa manera de garantizar a los alumnos y egresados el reconocimiento de sus estudios en todo el país:

- “Dar unidad nacional y organicidad a la educación técnico profesional, respetando la diversidad federal de las propuestas formativas.
- Garantizar el derecho de los alumnos y egresados a que sus estudios sean reconocidos en cualquier jurisdicción.
- Promover la calidad, pertinencia y actualización permanente de las ofertas formativas de educación técnico profesional.
- Facilitar el reconocimiento de los estudios de los egresados por los respectivos Colegios, Consejos Profesionales, y organismos de control del ejercicio profesional” (Resolución CFE 261/06)

Entre 2005 y 2010, el Consejo Federal de Educación aprobó cuarenta y nueve marcos de referencia correspondientes a títulos y certificados de educación técnico profesional.

El Catálogo de títulos y certificaciones tendrá como función actuar como nómina exclusiva y excluyente de los títulos y/o certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares, con el propósito de evitar la duplicación de titulaciones y certificaciones referidas a un mismo perfil profesional, y evitar que una misma titulación o certificación posea desarrollos curriculares diversos (Ley de Educación Técnico Profesional 26 058). La organización del Catálogo fue establecida, al igual que la oferta formativa de la modalidad, en función de familias y perfiles profesionales como una manera de responder a la lógica del mundo educativo y del mundo del trabajo (INET, 2010). Su construcción comenzó en 2007 y en la actualidad hay versiones de prueba puestas a la consideración de los ministros de educación.

La construcción y organización de los marcos de referencia así como del Catálogo tiene como modelo los desarrollos españoles cuya oferta formativa y de acreditación tiene como base familias profesionales. En el sistema español de formación profesional el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales es el instrumento de central para la evaluación y acreditación de saberes y formaciones.<sup>16</sup>

Respecto a la educación común, en materia de regulación de títulos cabe citar para la educación secundaria la Resolución 84/2009 del Consejo Federal de Cultura y Educación que aprobó lineamientos políticos y estratégicos del nivel e incluye las propuestas de formación y sus titulaciones. Este documento, que fue elaborado con posterioridad a la sanción de la Ley de Educación Nacional y de la Ley de Educación Técnico Profesional, reconoce la fragmentación del sistema, la necesidad de contribuir a la unificación de la escolaridad secundaria en el país y de partir de un esfuerzo por articular y reconocer las diversas trayectorias de trabajo institucional y situaciones existentes en las jurisdicciones.

---

<sup>16</sup> Los catálogos de títulos y certificados son una de las bases para la construcción de marcos nacionales de cualificación cuyos objetivos y resultados son examinados críticamente por pedagogos y sociólogos de la educación. En el capítulo 8 se presenta la postura de Michael Young (2005) sobre la base de estudios realizados en diversos países, para el caso español se recomienda consultar Marhuenda (2008 y 2009).

La elaboración de marcos de referencia, instrumento utilizado inicialmente en la modalidad técnico profesional, se propone como mecanismo de acuerdo federal y de alcance nacional sobre la organización curricular de las orientaciones y las especialidades del nivel. Específicamente en el caso de la Educación Secundaria Orientada, los marcos de referencia acordados federalmente, “permitirán ajustar la propuesta formativa en su conjunto, toda vez que constituyen un acuerdo nacional sobre los contenidos que definen cada Orientación y su alcance, en términos de propuesta metodológica y profundización esperada, detallan los saberes que se priorizan para los egresados de la orientación, criterios de organización curricular específicos y opciones de formación para la orientación” (Res. 84/09 art. 90). Cabe señalar que la reforma y reorganización del secundario está todavía en curso y en evaluación en las provincias.

La elaboración de marcos de referencia sobre los contenidos de los planes de estudios es uno de los mecanismos utilizados en la regulación de las ofertas educativas y de los títulos expedidos en la educación secundaria y de formación profesional. Se trata de una de las líneas posibles y es aún discutida desde algunas orientaciones.

### ***5.1.2 Acerca de los títulos del nivel secundario y de la modalidad adultos y técnico profesional***

Una revisión de los títulos y certificaciones otorgadas por el sistema educativo puede ayudar a dar referencias acerca de la cantidad y variedad de los mismos. El cuadro que sigue da cuenta de los títulos que obtuvieron los egresados del nivel secundario de diferentes modalidades en 2008 según rama y disciplina.

La diversidad en los títulos emitidos en el nivel secundario se visualiza en su cantidad, pues en la modalidad común existen 502 títulos, de los cuales más de la mitad (275) son de educación técnico-profesional. En educación secundaria de adultos se identificaron 222 títulos distintos. Esta diversidad contrasta en parte con su concentración en ciertas ramas y disciplinas: los títulos de la educación secundaria común corresponden mayoritariamente a la rama de las ciencias sociales y las ciencias aplicadas, mientras en la modalidad técnico-profesional se concentran en las ciencias aplicadas, como era de esperar, y en la modalidad adultos los títulos son mayoritariamente de ciencias sociales.

**Cuadro 5.3: Títulos de educación secundaria según rama y disciplina por modalidad. Total País. 2008.**

Rama y disciplina	Común	Técnico-Profesional	Adultos
<b>Total</b>	<b>502</b>	<b>275</b>	<b>222</b>
<b>CIENCIAS APLICADAS Y TECNOLOGÍA</b>	<b>192</b>	<b>157</b>	<b>47</b>
Ciencias agropecuarias	47	40	10
Industrias	31	24	7
Informática	19	10	10
Otras ciencias aplicadas	9	9	1
Tecnología	70	61	14
Diseño	16	13	5
<b>CIENCIAS BASICAS</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>18</b>
Biología	34	19	15
Matemática	5	3	3
<b>CIENCIAS DE LA SALUD</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>13</b>
Paramédicas y auxiliares de la medicina	15	9	13
<b>CIENCIAS HUMANAS</b>	<b>60</b>	<b>16</b>	<b>9</b>
Artes	26	12	1
Educación	17	4	7
Lengua	9		
Idiomas	8		1
<b>CIENCIAS SOCIALES</b>	<b>196</b>	<b>71</b>	<b>134</b>
Ciencias de la información y de la comunicación	24	8	9
Ciencias sociales y servicios sociales	15	10	14
Derecho, ciencias políticas y diplomáticas	2	1	3
Economía y administración	122	43	82
Otras ciencias sociales	14	4	11
Relaciones institucionales y humanas	6		5
Turismo	13	5	10
<b>Sin especificar</b>			<b>1</b>

Nota: Títulos según egresados de 2008.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2008. DiNIECE. Ministerio de Educación.

El análisis según disciplinas evidencia que en la secundaria común casi una cuarta parte de los títulos corresponden a Economía y administración, seguidos en menor cantidad por los títulos de Tecnología y Ciencias Agropecuarias. En la modalidad técnico profesional predominan los títulos de la disciplina tecnología, seguidos por Economía y Administración y Ciencias Agropecuarias. Mientras que más de la tercera parte de los títulos de la modalidad adultos están concentrados en Economía y Administración, siendo mucho más pequeña la cantidad de títulos en otras disciplinas.

Para ilustrar de otra manera la diversidad de títulos, pueden analizarse los tipos de títulos otorgados en la disciplina con mayor predominancia, Economía y administración de la educación secundaria común (Cuadro Anexo 5.2). Los 196 títulos de la disciplina Economía y Administración pueden agruparse en 38 tipos que incluyen algunos con denominación previa a las reformas de la década del noventa (transferencia de servicios y Ley Federal de Educación) como el de Perito Mercantil Nacional y distintos tipos de Bachilleres, hasta denominaciones propias de los cambios de la

estructura establecidos por la Ley Federal de Educación (Ley 24195/1993) como Egresado de Polimodal o Bachiller Polimodal con Orientación.

Esta situación deriva de la falta de coordinación entre las escuelas y las áreas responsables de la elaboración de los diseños curriculares a nivel de las jurisdicciones y del gobierno central. Los cambios en las estructuras de niveles con los consecuentes cambios en la definición de los planes de estudio tienen un tiempo de implementación diferente en las escuelas, en tanto la adecuación de las plantas de docentes y de recursos didácticos son procesos complejos.

Una investigación (Riquelme, 2004) alertaba sobre consecuencias de la implementación de la Ley Federal de Educación y señalaba que “un tema no menor refiere a la dispersión y variedad de certificados de educación secundaria existentes, que con recambio de estructuras, lejos de cambiar va a incrementarse al otorgar sólo un diploma” (Riquelme, 2004; p. 217). En un nuevo contexto de cambio educativo, los puntos de partida mencionados generan para la política educativa el desafío de una regulación que transparente las diferencias y promueva acuerdos en torno a las propuestas formativas, la duración y los contenidos que sustentan una determinada titulación.

En la modalidad de adultos además de diversidad de títulos, existe una variedad de alternativas de cursada que resulta importante presentar, para alertar sobre posibles nuevas segmentaciones en la formación que recibe la población que fue excluida tempranamente del sistema.

**Cuadro 5.4: Modalidades de cursada de la educación de jóvenes y adultos**

Nivel	Modalidades de cursada
Primario	Presenciales (asistencia diaria) Semipresencial A distancia con tutorías
Secundario	Presenciales (asistencia diaria) Acelerado/Libres Semipresencial A distancia con tutorías Acreditación cruzada (secundaria y formación profesional) Bachilleratos populares

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación.

Diversos autores han caracterizado el deterioro y la devaluación de contenidos que sufrió la educación de adultos durante la década del noventa, que la convirtieron en una de las modalidades más relegadas y descalificadas de sistema. Después de 2003, y especialmente con la Ley de Educación Nacional, esta modalidad fue reposicionada en la agenda educativa nacional y se lanzaron planes que proponen ofertas más flexibles de cursada. Si bien los títulos de nivel que otorgan son los mismos que en otras modalidades del sistema y tienen igual valor para la continuidad educativa, cabe preguntarse si la base formativa y de contenidos es igual o si “aun en caso de acceder a niveles de educación formal iguales (por ejemplo de terminar el nivel primario), acceden a niveles de conocimiento no equivalente” (Braslavsky, 1985; p. 20).

Más allá de la denominación de los títulos y las modalidades de cursada, una cuestión central son los saberes que se transmiten a los adolescentes, jóvenes y adultos que transitan por el nivel primario y secundario y como garantizar que sean relevantes en términos de la formación necesaria para desarrollarse en la sociedad, tanto como ciudadanos y como futuros trabajadores.

## **5.2 El reconocimiento de los saberes adquiridos fuera del sistema educativo**

En Argentina los procesos de certificación y acreditación de los saberes obtenidos fuera del sistema educativo y de formación se han iniciado en la última década, especialmente impulsados desde el Ministerio de Trabajo que convoca a actores de distintos sectores de la actividad económico-productiva.

Las políticas de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo, implementadas en nuestro país en los últimos años, no escapan a las tendencias caracterizadas en el capítulo anterior para toda la educación y formación para el trabajo: la fragmentación, la diversidad, la diversificación y dispersión.

En este campo de la política pública, la fragmentación institucional se expresa en que distintos niveles de gobierno, nacional y provincial, y diferentes sectores, principalmente Educación y Trabajo, intervienen encarando acciones desarticuladas entre sí. La diversidad de actores involucrados incluye a cámaras empresarias,

sindicatos, organizaciones sociales que actúan con y sin vinculación con organismos públicos. La diversificación de referentes conceptuales y metodológicos se evidencia en la coexistencia de instancias de reconocimiento de saberes con otras de certificación de competencias, a la par que unas replican metodologías internacionales y otras aplican métodos propios. La dispersión de actores y de acciones tiene como correlato la proliferación de certificaciones emitidas por diferentes ámbitos. Así, el reconocimiento de saberes de la experiencia en Argentina se desarrolla en los siguientes ámbitos y con diferentes denominaciones.

**Cuadro 5.5: Mapa de ámbitos del reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo en Argentina.**

<b>Educación y formación para el trabajo</b>		<b>Políticas de reconocimiento en Argentina</b>
<b>Sistema educativo</b>	c) Nivel educativo alcanzado  d) Saberes socialmente relevantes socialmente significativos vinculados al trabajo	- Reconocimiento de nivel educativo y/o equivalente Sistema educativo - Títulos de nivel educativo - Certificados de años de estudio - Certificados de formación para el trabajo - trayectos formativos  - Reconocimiento de saberes de la experiencia - Experiencia provincia de Buenos Aires (2006-2007) - Educación de jóvenes y adultos
- Escuelas de nivel primario y secundario - Instituciones de educación superior y universitario - Escuelas de adultos - Centros de formación profesional		
<b>Formación para el trabajo</b>	e) Conocimientos  f) Competencias	- Certificación de competencias - Sector Trabajo - Sindicatos - Empresas/Cámaras - Experiencia provincia de Buenos Aires - Sindicatos - Empresas/Cámaras - Universidades - Ong`s   <b>Relativo y Conflictual</b>
- Instituciones públicas: - Centros de formación profesional - Escuelas de adultos - Instituciones privadas - Sindicatos - Empresas / Cámaras empresarias - Ong`s - Movimientos sociales		

Estas condiciones hacen que nuestro país este aún lejos de desarrollar un sistema nacional y/o marcos regulatorios generales más allá de las restringidas a ciertos sectores de actuación del Estado con el mundo del trabajo y la sociedad civil.

A continuación se analizan los distintos ámbitos y actores que intervienen en la acreditación y certificación de saberes obtenidos fuera del sistema educativo, así como los objetivos y la población a la que se dirigen y los tipos de certificados que se otorgan.

### 5.2.1 *El mapa de ámbitos y actores: fragmentación y diversidad*

Los ámbitos de intervención en el reconocimiento de saberes de la experiencia de jóvenes y adultos y de los trabajadores no son diferentes de los ya presentados en el apartado anterior:

- el *Estado*, a través principalmente del sector Trabajo y Educación y en menor medida Desarrollo Social;
- el *sector productivo* (empresarios y trabajadores);
- *instituciones educativas*, especialmente algunas universidades;
- *organizaciones sociales* de distinto tipo aunque todavía es minoritaria su participación en este tipo de acciones;

El reconocimiento de saberes es impulsado principalmente por el Estado Nacional, desde al menos dos de sus sectores, Trabajo y Educación. Los tiempos y procedimientos son diferentes en cada caso. El Ministerio de Trabajo avanza en la certificación de competencias a través de convenios con diferentes sectores de actividad e implementado una estrategia de “arriba hacia abajo”, es decir, liderada por él como organismo rector y financiador de las experiencias que aplican adaptaciones de las metodologías diseñadas centralmente por el área técnica denominada UTeCC (Unidad Técnica de Certificación de Competencias).

La dinámica del sector educativo parece relativamente más lenta, en tanto implica un cambio en la lógica de certificación propia del sistema y, mucho más, debido a que la implementación del mismo requiere del acuerdo y la coordinación con las veinticuatro jurisdicciones a cargo de los servicios educativos de nivel primario, secundario y superior terciario en sus diferentes modalidades (principalmente adultos y formación técnico profesional).

Sólo en el caso de las acciones organizadas por la Facultad Regional Delta de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN FRD), la demanda del sector productivo, específicamente la del empresariado local, aparece como el origen del programa de certificación de oficios.

Las perspectivas desde las cuales se implementan o se proponen las acciones son diferentes. Si bien en ninguno de los casos resultan explícitos los enfoques teóricos que los sustentan (a excepción de ciertos períodos de la Agencia de la Provincia de Buenos Aires), las nociones utilizadas y los objetivos dan cuenta de las diferencias.

El sector trabajo apunta a la certificación de competencias entendiendo que en el mundo del trabajo, “las competencias son aquellas capacidades que permiten a los individuos establecer estrategias cognitivas y resolutorias en relación con los problemas que se les presentan en el ejercicio de sus roles laborales” y las normas de competencia consisten “en descriptores densos de estas habilidades, conocimientos y criterios de actuación” (UTeCC; sf).

Desde educación no se avanzó aún en acciones pero las normativas y documentos vinculados a la educación de adultos y a la formación técnico profesional adoptan la noción de evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos en la experiencia de vida y de trabajo. Ello implica un desafío para el sistema educativo en la medida que implica el diálogo entre dos tipos de saberes y formas distintas de construcción. Todo el proceso se considera un derecho de los jóvenes y adultos al aprendizaje y la educación a lo largo de la vida.

Una breve descripción de las acciones de los diferentes sectores y actores en el reconocimiento de saberes y la certificación de competencias puede consultarse en el Anexo Documental el mapa de ámbitos y actores: fragmentación y diversidad

### ***5.2.2 Objetivos y población a la que se dirigen***

Los objetivos de las políticas del reconocimiento de saberes y competencias obtenidos fuera del sistema educativo y de formación se diferencian según el ámbito que las implementan y ello responde a los objetivos generales y las poblaciones a las que se dirigen cada caso.

Los programas encarados desde el sector trabajo constituyen experiencias piloto para la construcción de un sistema nacional de certificación de competencias laborales, en el cual el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social actuará como organismo rector. Este objetivo coincide con las recomendaciones de los organismos internacionales que co-financian los programas en curso y que impulsan la construcción de marcos nacionales de cualificación. En Argentina ello se daría de manera más acotada en tanto estaría circunscripto a la formación y capacitación para el mundo del trabajo, sin intención de construir un marco de todas las cualificaciones o certificaciones (educativas, formación profesional, capacitaciones; etc.) existentes.

La certificación de competencias aparece como instancia para “contribuir a la transparencia de las competencias demandadas y al reconocimiento sectorial de las calificaciones mediante procesos de normalización, evaluación y certificación de la competencia laboral de los trabajadores y trabajadoras” principalmente los ocupados, pero también desocupados, que posean la experiencia requerida en el ejercicio del oficio u ocupación” (En página web del MTEySS; 2012). La población certificada está restringida a los ocupados del sector formal, en tanto la forma de acceso y la evaluación de realizan través de cámaras y sindicatos de un sector de actividad y en el puesto que desempeña el trabajador que es evaluado.

La justificación de los programas de certificación de competencias laborales como área de intervención del Estado hace hincapié en los beneficios para los trabajadores, las empresas y el propio Estado (MTEySS; 2012):

“Para los trabajadores:

- El reconocimiento público de su experiencia laboral.
- Mejora las oportunidades de inserción en el empleo.
- Mejora su inversión en capacitación.
- Mejora sus oportunidades de carrera.

Para las empresas:

- Introduce procedimientos objetivos para el reconocimiento de la calidad del recurso humano.
- Mejora la gestión de los RRHH (selección, remuneración, plan de carrera; etc.).
- Mejora la inversión en capacitación.
- Permite iniciar procesos vinculados a la gestión del conocimiento.

Para el Estado

- Fomenta el dialogo social de actores sobre temas vinculados a las competencias y sus condiciones de reconocimiento y desarrollo;
- Le permite contar con información actualizada y precisa sobre las condiciones existentes y requeridas en el sector, para orientar sus políticas de empleo y formación profesional.” (En página web del MTEySS; 2012).

Un aspecto que resalta en la justificación de los programas de certificación de competencias es el mejoramiento de las oportunidades de acceso a un puesto y de las condiciones de trabajo. Sin embargo, parece beneficiar más a los sectores empresarios al reducir la incertidumbre en la selección de personal y sobre la calidad de los trabajadores que contrata:

“(…) el no contar con un sistema de certificación de competencias laborales no sólo afecta el funcionamiento del mercado de servicios de capacitación y formación, sino que debido principalmente a la falta de información, afecta también la eficiencia y la transparencia del mercado laboral. Tanto el trabajador como el empresario tienen dificultades para probar y verificar la pertinencia de los conocimientos, habilidades y comprensión que posee un trabajador. Por lo tanto, la certificación de competencias no debe considerarse como un mecanismo excluyente (como una credencial otorgada al final del ciclo educativo), sino como evidencia objetiva de las competencias de su poseedor” (...). “(...) Por otra parte, la empleabilidad de los trabajadores se ve facilitada al contar con credenciales que garantizan su idoneidad, lo que también contribuye a la calidad de sus empleos al reducir el período de prueba así como los riesgos e incertidumbres que acompañan este proceso” (BID – FOMIN, 2001; p. 2).

Los documentos oficiales, de presentación y de evaluación de estos programas de certificación de competencias, no se plantean la incorporación de los procesos de certificación en las negociaciones colectivas. En algunas de las entrevistas realizadas (Ver Anexo Metodológico) esto se menciona como una debilidad o una limitación de estos programas, pero en otras se indica que constituye un tema explícitamente excluido con el objetivo de avanzar con las acciones de certificación.

*“La necesidad de revertir una situación histórica de las relaciones laborales en las cuales desde los años 50 no se redefinen con precisión las categorías de convenio” (Entrevistado-MTEySS)<sup>17</sup>.*

*“Es necesario incorporar estas políticas en la negociación” (...) “A veces la capacitación o la certificación en este caso se toma como un gasto, en realidad, es una inversión. Un trabajador capacitado o certificado, que significa que está capacitado, implica ahorro de tiempo en mano de obra, ahorro de materiales, bajar los niveles de accidentología, que*

---

<sup>17</sup> Para proteger el anonimato sólo se indica el ámbito al que pertenece o perteneció el entrevistado o entrevistada. Las citas de las entrevistas tienen la siguiente notación: figuran entrecomilladas y en cursiva y cuando se suprimen fragmentos se señalan con (...). Se trata de citas textuales en las que sólo se han suprimido algunas reiteraciones de palabras.

*redunda en mejores ganancias para el empleador. Entonces, si eso redunda en mejores ganancias para el empleador, tiene que estar en la negociación salarial también. Obviamente, esto es futuro, no podemos pensar que hoy la certificación tiene que estar incluida en una negociación colectiva de trabajo” (Entrevistado-Experiencia de la Provincia de Buenos Aires).*

La revisión de las categorías de convenio y en consecuencia de los niveles salariales en función de los certificados de competencias es un aspecto aún pendiente. Estas cuestiones no han sido tratadas e incluso han sido eludidas en la medida que enfrentan los intereses de los empresarios/empleadores con los de los trabajadores y pone en riesgo la posibilidad de implementación de acciones de certificación.

Encarada de esta manera la certificación de competencias funciona más como un elemento de mayor segmentación y diferenciación de los trabajadores, que como una política que favorezca la formación y capacitación continúa.

El reconocimiento de saberes de la experiencia laboral u otros que se propone desde el sector educativo, está orientado a la población joven y adulta que no ha logrado la escolaridad obligatoria como instancia de acceso a certificaciones parciales y acreditación de saberes obtenidos por la experiencia laboral. El objetivo es la concreción del derecho a la educación y la formación para el trabajo a lo largo de la vida, facilitando el acceso a los distintos niveles y la finalización de los mismos.

El ámbito de la educación de jóvenes y adultos parte de una concepción del sujeto pedagógico en la cual tanto el educador como el educando son portadores de conocimientos, saberes y experiencias. “Los jóvenes y adultos además de sujetos de aprendizaje son productores de conocimiento y transformadores del medio en el cual se desenvuelven” (Res. CFE 87/2009; Anexo I, p. 15). En esta perspectiva el docente es un mediador en la construcción del conocimiento socialmente valorado pero sin desconocer otros tipos de saberes que han construido los estudiantes hasta ese momento. Se señala especialmente que “no alcanza con validar los aprendizajes adquiridos en el ámbito informal y no formal sino también incluirlos como un espacio de aprendizaje continuo en el ámbito formal, aprendizaje que se prolonga a lo largo de la vida y atiende a las necesidades de los estudiantes” (Res. CFE 87/2009; Anexo I, inc. 68). Esto refiere a la

posibilidad de que los aprendizajes previos puedan incluirse en la educación de jóvenes y adultos y contrastarse con los contenidos del curriculum, de manera de fortalecerlos teóricamente y/o corregirlos para una mejor comprensión de la realidad que lleve a la finalización de un nivel educativo.

La educación técnico-profesional sostiene también el derecho a la formación a lo largo de la vida ligada a la creciente profesionalización de los trabajadores. La resolución 115/10 del CFE plantea que un “sistema de acreditación de saberes favorece las posibilidades de los trabajadores respecto de un sistema de formación a lo largo de toda la vida, que genere trayectorias educativas personales e integrales vinculadas a su creciente profesionalización. Por otra parte optimiza la organización educativa avanzando hacia el reconocimiento de los saberes y aptitudes adquiridos por medio de la experiencia y contribuye a la pertinencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje con el mundo laboral” (CFE, 2010; inc. 68).

El sistema educativo plantea siempre la acreditación de saberes previos en relación con el curriculum y la posibilidad avanzar en un nivel educativo o en trayectos de formación para lograr un título o un certificado socialmente reconocido como válido. La acreditación no es un fin en si mismo sino como un medio para facilitar el acceso y/o la completitud de un nivel o de la formación para el trabajo.

### **5.2.3 *Los certificados: tipos, validez y alcance***

El modelo de certificación adoptado desde el MTEySS convoca a representantes de la producción y el trabajo, sin conexión con el sistema de educación y formación para el trabajo. De esta manera surge un sistema paralelo de certificaciones, con validez dentro cada sector y/o para los sindicatos y/o cámaras empresarias que han acordado con estos procesos y cuya vigencia debe ser revalidada a los pocos años.

La diferencia con una certificación educativa es explicitada en tanto “se certifica la capacidad demostrada en una situación de trabajo y es independiente de los procesos formativos” (en página web del MTEySS; 2012). El certificado de competencias constituye entonces en testimonio de las competencias laborales del trabajador y como tal debe:

- “tener significado en términos de empleo: debe describir aquello que el trabajador sabe hacer, no indicar contenidos académicos;
- tener validez: ser expedido en un marco institucional reconocido y legítimo;
- ser transparente: abierto a todos los interesados y de fácil visibilidad” (UTeCC; sf).

El certificado de competencias es extendido por instituciones representativas de los actores del mundo de la producción y del trabajo de cada sector de actividad, previamente reconocidos por el MTEySS y de acuerdo a las normas y procedimientos que ese Ministerio establece para los entes certificadores de competencia. El certificado otorgado aparece como evidencia del desempeño de los trabajadores de acuerdo con el estándar validado por el sector. La validez y la legitimidad del mismo están restringidas a cada sector, pues se basa en el reconocimiento que sus actores principales – empresarios y trabajadores organizados- dan a la metodología de elaboración de las normas de competencia y no resulta transferible necesariamente a otro sector ni es reconocido por otros ámbitos, como el educativo.

La hipótesis del mercado de ilusiones de corto plazo, desarrollada en investigaciones previas (Riquelme, Herger y Magariños, 1999) sobre la educación y formación para el trabajo en Argentina, renueva su vigencia interpretativa en relación a la proliferación de certificaciones de conocimientos puntuales y/o para tareas específicas que no favorecen la recuperación educativa de la población ni garantizan la construcción de proyectos educativos de largo plazo. Ello parece particularmente importante en el caso de los sectores cuyos trabajadores tienen bajo nivel educativo, situación que caracteriza a varias de las ramas de actividad incluidas en las acciones de certificación de competencias (construcción, gastronómicos, frigoríficos).

En el caso de los trabajadores con bajo nivel educativo suele destacarse el valor simbólico de contar con un certificado que reconozca sus capacidades y habilidades en el trabajo y obtenidos a través de la experiencia, en tanto fueron expulsados tempranamente del sistema educativo y carecen de títulos correspondientes a los niveles formales.

Desde el sector educativo, están en curso algunas experiencias de reconocimiento de saberes en relación con una determinada trayectoria formativa de la formación profesional. En este caso, se trata de aplicar procedimientos que reconozcan aprendizajes previos adquiridos en los diferentes ámbitos y niveles de la educación técnico profesional. “A través de tales procedimientos es posible crear las condiciones para que un determinado certificado o título pueda dar fe y reconocer aprendizajes ya desarrollados para la obtención de otro certificado o título, como parte de los aprendizajes que ellos requieren” (Resolución CFE 13/07, art. 11). El porcentaje de formación reconocido no podrá superar el 40% del total de la carga horaria de la carrera a cursar (Resolución CFE 13/07, art. 12). El reconocimiento de espacios curriculares trata de evitar que los sujetos repitan una carga formativa. El proceso se mantiene dentro del sistema educativo favoreciendo la articulación horizontal entre formaciones profesionales con una base común de conocimientos.

### **5.3 Algunos casos seleccionados de ámbitos y actores en el reconocimiento de saberes de los trabajadores**

Este apartado está dedicado al análisis en profundidad de dos casos de reconocimiento de saberes de trabajadores en curso en Argentina. Las acciones y programas fueron seleccionados por representar experiencias diferentes en cuanto a su origen, dependencia y población a la que atienden. Estos casos ilustran las diversas concepciones teóricas y metodológicas del reconocimiento de saberes y su puesta en práctica en el mundo del trabajo con y sin articulación con el sistema educativo.

Los casos seleccionados fueron: la Agencia de Acreditación de saberes del Trabajo, de la Dirección General de Cultura y Escuelas de la Provincia de Buenos Aires y el programa de certificación de competencias en el sector de la construcción, que se realiza en el marco de un convenio con el Ministerio de Trabajo.

El análisis está centrado en: los actores intervinientes y su rol; los objetivos y la población a la que se dirigen y el tipo de certificados otorgados (saberes, o competencias), para identificar aspectos críticos en relación la situación educativa y laboral de los trabajadores con bajo nivel educativo.

### ***5.3.1 La Agencia de Acreditación de Competencias Laborales de la provincia de Buenos Aires***

El caso de la provincia de Buenos Aires permite analizar las distintas posturas teóricas y metodológicas en el reconocimiento de saberes de los trabajadores que coexisten en Argentina. Desde la instalación de la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales, hace casi una década, en ella se han desarrollado distintas propuestas de reconocimiento.

La creación de la Agencia bajo la órbita de la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante DGCyE), la convirtió en el primer y único organismo dedicado a la acreditación de competencias y/o saberes formales y no formales de los trabajadores que funciona en una dependencia educativa y con jurisdicción provincial. La Agencia se creó por un decreto en 2003<sup>18</sup> y comenzó a funcionar en 2004, durante el gobierno de Felipe Solá y siendo Director de la DGCyE, Mario Oporto, cuya principal asesora era Adriana Puiggrós que lo sucedería en el cargo. La posterior sanción Ley Provincial de Educación (Ley 13 688/07) en el año 2007, en la gestión como Directora de la DGCyE de Puiggrós, ratifica las funciones y objetivos de la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales (Ver Anexo Legislación).

En el texto del decreto de creación de la Agencia (Ver Anexo Legislación) se identifica al menos una ambigüedad, sino una contradicción, en el uso de los términos que teñirá el funcionamiento misma a lo largo de los años: el denominación de la Agencia hace referencia a la acreditación de competencias laborales, mientras que sus objetivos y el resto de los artículos refieren sólo a la certificación de saberes socialmente productivos. Ambos conceptos corresponden a marcos teóricos muy diferentes y a posturas de política educativa también contrapuestas.

Desde su puesta en marcha y hasta la actualidad la Agencia tuvo cuatro etapas diferenciadas de funcionamiento:

---

<sup>18</sup> Decreto n° 1525 promulgado en septiembre de 2003

**Cuadro 5.6: Agencia de Acreditación de Competencias Laborales: etapas**

<b>Período</b>	<b>Caracterización general</b>
2004-2005	Primera gestión – prueba piloto Modelo de competencias laborales
2006-2007	Gestión como Directora General de Cultura y Educación de la Dra. Adriana Puiggrós Agencia de Acreditación de Saberes Laborales Experiencia innovadora de desarrollo metodológico
2008-2009	Etapas de trabajo interno procedimientos para la vuelta a modelo de competencias laborales Descentralización en Comisiones de Regionales de Evaluación.
2009-2011	Actividades de evaluación y certificación siguiendo el modelo de competencias laborales

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas y documentos varios.

Los primeros años (2004-fines de 2005) corresponden a la conformación de la Agencia y su funcionamiento piloto en acuerdo con el Ministerio de Trabajo. En ese periodo se dieron acciones de definición de normas e instrumentos de evaluación en siete sectores de actividad, que ya estaban desarrollando metodologías de certificación de competencias laborales en el marco del Programa BID-FOMIN y de la, en ese momento recién creada, UTeCC<sup>19</sup>. Los sectores eran los de mecánica automotriz, gastronomía, textil, construcciones, calzado, rural y metalmecánica.

**Cuadro 5.7: Trabajadores certificados. Agencia de Acreditación de Competencias Laborales. Provincia de Buenos Aires. 2004-2005.**

<b>Sector</b>	<b>Distrito</b>	<b>Trabajadores certificados</b>
<b>Total</b>		<b>161</b>
Construcciones (evaluación en obra)	Moreno	21
	Morón	30
	Gral. Pueyrredón	20
Mecánica Automotriz (evaluación de talleres)	Gral. Pueyrredón	12
	Zona Sur	8
	Conurbano	70

Fuente: Agencia de Acreditación de Competencias laborales (2011)

Los resultados de esta etapa fueron la evaluación y certificación de trabajadores del sector de la construcción y de mecánica automotriz, en Mar del Plata, Morón y Moreno, con un total 161 trabajadores certificados (DGCyE; 2005). De acuerdo con el informe de la Dirección General de Cultura y Educación las metas para el año 2006 eran

<sup>19</sup> Unidad Técnica de Certificación de Competencias Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

continuar el convenio con el Ministerio de Trabajo de la Nación avanzando en los sectores de actividad seleccionados.

Sin embargo a fines del 2005, el cambio en la gestión educativa de la Provincia generó un espacio para que la Agencia tomara una nueva orientación. Esta se plasmó en actividades de investigación y desarrollo de una estrategia de acreditación de saberes que puede considerarse como conceptual y metodológicamente alternativa a la implementada hasta ese momento, tanto a nivel provincial como nacional:

“(…) los puentes que pueden establecerse entre los distintos tipos de saberes (escolares y de experiencia de trabajo) deben fundarse en la creación de metodologías que permitan el diálogo entre ambos. Tomando como base la experiencia construida desde su creación, a partir de comienzos del año 2006, la Agencia inició un proceso de reorientación y búsqueda de dichas metodologías, a los efectos de tomar como principal referencia para la acreditación de los saberes al propio sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires” (Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo, 2006; p. 229).

Ello implicó una postura política y conceptualmente diferente de concebir los objetivos y metodologías de trabajo pues se orientaron al reconocimiento de los saberes que los trabajadores ponen en “juego en sus actos de trabajo, a los efectos de confrontarlos con su experiencia y con los contenidos que se transmiten en el propio sistema educativo de la provincia de Buenos Aires” (Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo; 2006; p. 230). El cambio en la orientación de la política educativa de educación y trabajo se expresó en la discusión y hasta el enfrentamiento con los procesos de certificación de competencias que predominaban en ese ámbito y con los intereses de los diferentes actores que los encarnaban. Así, en este período la Agencia adoptó el nombre de Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo en todos sus documentos.

El equipo de trabajo de ese momento incluyó a investigadores y especialista en educación y trabajo pertenecientes tanto al CEIL-PIETTE<sup>20</sup> y al APPEAL-IICE-UBA<sup>21</sup> que elaboraron informes y documentos que permiten dar cuenta del trabajo metodológico que encararon.

---

<sup>20</sup> Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) - Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (PIETTE) del CONICET.

<sup>21</sup> Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPEAL), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires.

La metodología de trabajo tuvo como base conceptual desarrollos de la didáctica profesional y la psicología del trabajo principalmente de origen francés. En el reconocimiento de saberes se distinguían dos procesos: la certificación, entendida como indagación de los saberes que las personas han construido para hacer frente a su trabajo, y la acreditación, que implica la puesta en relación de los saberes certificados con los niveles y modalidades de enseñanza.

El proceso incluía el análisis del trabajo (inserción económica-productiva, relaciones laborales en el sector, aspectos psicosociales, organizaciones productivas y procesos productivos, registro de la actividad y acciones, finalidades y fundamentos que la organizan) y momentos de confrontación colectiva e individual del trabajador con sus saberes que lo llevaban a la conceptualización del qué, cómo, para qué y por qué se hace.

Así, el primer resultado del proceso era la *certificación* del trabajador en su puesto, objetivada en una descripción del nivel de conocimiento para cada una de las áreas y sub-áreas. El segundo resultado lo constituía la *acreditación* de cada trabajador con certificados equivalentes a la realización de módulos o unidades de la formación profesional. El diálogo entre los saberes del trabajador y los del sistema educativo apuntaba a favorecer proyectos de educación y formación de los trabajadores.

El instrumental metodológico pudo ponerse a prueba en algunos casos como el de los trabajadores tamberos, operarios de la fábrica de mobiliario escolar de la propia DGCyE, trabajadores de la industria de la confección y detenidos en el régimen penitenciario de la Provincia; pero la experiencia fue interrumpida antes de poder extenderse.

En palabras de la entonces Directora General de Cultura y Educación respecto a la gestión de 2006 y 2007, la Agencia había

“construido perfiles de saberes laborales; ha podido capacitar a docentes como entrevistadores, certificar tamberos en las distintas instituciones seleccionadas y en las unidades carcelarias y soldadores en las distintas instituciones seleccionadas, en la fábrica

de mobiliario escolar y en las unidades carcelarias. Antes de finalizar el año 2007, se habrá dejado esbozado un mecanismo de acreditación que contribuya a la terminalidad secundaria. La Agencia recupera el papel central que el sistema educativo tiene en la sistematización y distribución de los conocimientos, en la certificación de los mismos de cara a su valoración social” (Puiggrós, 2007, citada por DGCyE, 2007).

En 2006 fueron acreditados trabajadores del sector agropecuario, industrial y del sector servicios y en 2007 se certificó a trabajadores de los tres sectores. De acuerdo con Aldo Lo Russo, coordinador de la Agencia entre febrero de 2006 y diciembre de 2007, en ese período “evaluamos dieciocho localidades de la provincia y tres instituciones de contexto cerrado donde se certificaron los saberes de 66 soldadores y 98 tamberos”. La decisión de comenzar por los soldadores “estuvo dada por el compromiso hacia los propios trabajadores obreros del Estado (el primer grupo se desempeña en la fábrica de mobiliario escolar de la propia DGCyE) y, en este caso en particular, para quienes en un ministerio que se ocupa de la educación la hacen posible desde su actividad manual, que es también inteligente y portadora de saber. Asimismo, el oficio de soldador se halla en el corazón de la industria metalmeccánica, y por tratarse de un oficio transversal nos permitió incursionar en una gran cantidad de contextos productivos y de trayectorias particulares de los trabajadores” (Lo Russo, 2008). De acuerdo al informe de gestión 2009-2011 de la Agencia, durante esa gestión se realizaron las siguientes certificaciones:

**Cuadro 5.8: Trabajadores certificados. Agencia de Acreditación de Competencias Laborales. Provincia de Buenos Aires. 2006-2007.**

<b>Rol Profesional</b>	<b>Trabajadores certificados</b>
<b>Total</b>	<b>145</b>
Soldador por Arco MIG	19
Soldador de Variada	57
Operador de tambo	69

Fuente: Agencia de Acreditación de Competencias laborales (2011).

La etapa metodológica correspondiente a la acreditación, es decir, poner en relación los saberes construidos en el trabajo con las unidades y estructuras de conceptos que conforman cada una de las disciplinas y áreas del currículum de la educación secundaria y de la formación para el trabajo, tuvo menos avances. Al respecto los materiales disponibles dan cuenta de hipótesis de equivalencias entre los contenidos conceptuales y actitudinales de la tarea de soldador y los planes de estudio

del técnico en equipos e instalaciones electromecánicas. Tampoco se avanzó en los mecanismos que podrían llevar a la terminalidad del nivel secundario anunciado en la cita anterior de Adriana Puiggrós.

En diciembre de 2007, el recambio en el gobierno de la provincia, suscita un nuevo momento en el funcionamiento de la Agencia, el cual estuvo dedicado al trabajo interno de desarrollo de manuales de procedimientos de selección de tutores y evaluadores. Además, se inició un trabajo tendiente a la descentralización de la Agencia en comisiones regionales de evaluación de acuerdo a lo establecido por el decreto de creación y la Ley Provincial de Educación. En ese momento se instalaron sólo referentes, sin llegar a conformarse las comisiones regionales, en cuatro distritos: Trenque Lauquén, Olavarría, Junín y Pehuajo.

La actual gestión de la Agencia, que comienza en 2009, está caracterizada por retomar los acuerdos con sectores de actividad que han avanzado en la certificación de competencias laborales, con metodologías y sustento económico del Ministerio de Trabajo de la Nación. Están en vigencia acuerdos sectoriales con la industria de la construcción, la industria automotriz, la industria cárnica, energía eléctrica y actividad portuaria. La justificación de estos acuerdos es que al existir desarrollos sectoriales y al estar estos sustentados por un ministerio nacional, no sería necesario iniciar un proceso nuevo desde la provincia.

*“Y después en el 2009 arrancamos nosotros, lo primero que hicimos fue acordar con sectores de la producción que ya vienen trabajando en este tema; mecánica automotriz, construcciones, la industria de la carne y Luz y Fuerza. Cada uno tiene distinto nivel de desarrollo. Pensamos en trabajar en función de acuerdos sectoriales porque ya existe un desarrollo, nos pareció ilógico sentarnos nosotros alegremente acá en La Plata y decir “Al mecánico le vamos a requerir tal cosa”, que sea competente en tal o cual cosa, cuando en realidad ya lo hizo el sector correspondiente, que además lo hizo en un acuerdo con el Ministerio de Trabajo” (Entrevistado-experiencia Provincia de Buenos Aires).*

En el acuerdo con los sectores, estos aportan los referenciales correspondientes a las normas de competencia y las metodologías de evaluación y certificación. Además, las evaluaciones y certificados emitidos por la Agencia cuentan con el reconocimiento sectorial y los certificados emitidos por el sector son validados por la Agencia.

En la actualidad, la población objetivo de la Agencia está conformada por:

- trabajadores ocupados en el marco de acuerdos sectoriales, sean los evaluados por la Agencia o por validación de las evaluaciones sectoriales;
- trabajadores desocupados, incluyendo a las cooperativas del Plan Argentina Trabaja en acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- personas en contexto de encierro;
- empleados provinciales y municipales, a través de acuerdos con municipios y acuerdos internos de evaluación (Dirección de mantenimiento y equipamiento escolar, Dirección de transporte, Dirección de servicios generales).

Los trabajadores ocupados son certificados en el marco de los acuerdos sectoriales y la Agencia toma como responsabilidad propia a los otros tres grupos, aunque utiliza los referenciales desarrollados por el sector:

*“Cuando decimos sector pensamos en los trabajadores agrupados en sindicatos y los empresarios y el Estado terciando en esa relación. Y como nosotros al ser un ente provincial y que en realidad con esta lógica de trabajo que tienen los sectores de trabajar con sus trabajadores en actividad dentro del sector, nosotros pensamos que la misión nuestra si bien es atender también al trabajador ocupado, fundamentalmente es atender al trabajador desocupado, al trabajador en contextos de encierro, al empleado provincial, al empleado municipal. Y al pensar eso nos parecía pertinente que podamos hacerlo con el mismo referencial de calidad que le está exigiendo el sector a su trabajador en actividad”*  
(Entrevistado-experiencia Provincia de Buenos Aires s).

El proceso de certificación comienza cuando el trabajador, ocupado o desocupado interesado en acreditar su idoneidad en un rol se presenta en la sede de la Agencia, en un centro evaluador o en una comisión regional. A partir de allí se desarrollan tres momentos:

- orientación, en el cual se explica el proceso de evaluación y certificación en su conjunto y se detallan los roles ocupacionales del sector de actividad que se pueden certificar;
- entrevista socio-laboral, realizada por un tutor con el objetivo de reconstruir la historia laboral y de vida del trabajador, orientándolo sobre los roles ocupacionales en que puede ser evaluado y la importancia de su inclusión en el sistema educativo;

- prueba ocupacional, a cargo de un evaluador de la Agencia, en el lugar de trabajo o en un centro evaluador (en caso de desocupados o trabajadores en contexto de encierro); para la evaluación se utiliza un instrumento de evaluación asociado a la norma de competencia laboral, correspondiente al rol a evaluar (Agencia de Acreditación de Competencias laborales, 2011).

Como resultado de la evaluación el trabajador puede ser encontrado:

- competente y en este caso recibe un certificado de la Agencia y que es avalado por el sector como indicador de que ha demostrado sus habilidades, conocimientos, actitudes y destrezas en la ocupación en la cual ha sido evaluado. Los certificados tienen un periodo de vigencia ligado al de la norma de competencia, 3 años para el nivel auxiliar y 5 años para el nivel dos;
- aún no competente, en cuyo caso se propone al trabajador una instancia de formación compensatoria que abarque solamente las unidades o elementos de competencia que no fueron alcanzados satisfactoriamente en la evaluación; para luego realizar una nueva evaluación en esas unidades de competencia.

Según el informe de gestión 2009-2011, el 96% de los trabajadores evaluados resultaron competentes y aún no competentes el 4% restante. Entre 2009 y 2011 la Agencia realizó las siguientes evaluaciones en el marco de los acuerdos mencionados:

**Cuadro 5.9: Trabajadores evaluados. Agencia de Acreditación de Competencias laborales. Dirección General de Cultura y Educación. 2009-2011.**

Trabajadores evaluados	Cantidad de evaluaciones
<b>Total 2009-2010</b>	<b>389</b>
D.G.C. y E.	318
Municipalidad de San Martín	13
Trenque Lauquen Cooperativas	30
Junín Cooperativa	7
Parque Industrial de Mercedes	18
Sede (C.F.P. N° 402 La Plata)	3
<b>Total 2011</b>	<b>691</b>
<b>Acuerdo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social y Fundación UOCRA</b>	<b>179</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base Agencia de Acreditación de Competencias laborales (2011)

Estas evaluaciones son financiadas con recursos de la propia Agencia y el aporte de los organismos participantes. Las evaluaciones sectoriales validadas por la Agencia

durante 2009 -2011 resultaron en 24.765 trabajadores certificados, de los cuales la mayoría corresponden al sector de la construcción.

**Cuadro 5.10: Evaluaciones sectoriales validadas por la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales durante el 2009 -2011.**

Organismo sectorial de certificación	Trabajadores Certificados	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>24.765</b>	<b>100,%</b>
Construcciones- IERIC	11.795	48 %
Automotriz – SMATA	6.494	26%
Industria Cárnica- ICICA	6.255	25%
Energía Eléctrica - LUZ Y FUERZA	221	1%

Fuente: Agencia de Acreditación de Competencias laborales (2011)

Si bien la Agencia propone la inclusión educativa de los trabajadores a través de la formación compensatoria y complementaria, aún no se concretó la articulación con ninguna instancia de educación secundaria, técnica profesional, adultos o formación profesional. El perfil educativo de los trabajadores que han pasado por una entrevista para obtener la certificación de la Agencia evidencia que este debería ser un objetivo crucial, pues 67% no completó el nivel secundario.

**Cuadro 5.11: Perfil educativo de los trabajadores evaluados la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales durante el 2009 -2011.**

Nivel educativo	Trabajadores
<b>Total</b>	<b>100%</b>
Primario incompleto	1%
Primario completo	36%
Secundario incompleto	30%
Secundario completo	20%
Superior incompleto	12%
Superior completo	1%

Fuente: Agencia de Acreditación de Competencias laborales (2011)

Los trabajadores que son evaluados como “aún no competentes”, tampoco son derivados a la formación profesional pues no se han diseñado las vinculaciones necesarias con los centros que funcionan en la provincia.

*“De todos modos, hay en estos mil y pico de evaluados que hicimos alrededor de 80, 90 personas que resultaron Aún no competentes, y a esa gente tenemos que darle una respuesta.*

*- Pero que todavía no se la dieron...*

*“No se la damos. Estamos tratando de definir cómo va a ser esa articulación (...) supongamos, que es algo que pasa habitualmente; nosotros vamos y evaluamos un albañil*

*y tal vez lo único que le falta es colocar aberturas; no es lógico hacerlo pasar por un curso de formación que dura todo un año, 600 horas prácticas, cuando en realidad lo único que hay que enseñarle es colocar aberturas. Lo que queremos decir es esto: o juntamos 15 personas que necesiten aprender a colocar aberturas y formación profesional designa un docente y les enseña a todos juntos colocar aberturas; o en el momento del año en que el curso de albañilería se va a enseñar la colocación de aberturas, insertar esa gente en ese curso. Son definiciones que estamos trabajando sobre eso, también incluye una serie de cosas, los seguros y un montón de cosas más.*

- ¿Y en el caso de quienes por ejemplo no saben colocar aberturas, en este momento cómo quedaron?

*“Quedaron en Aún no competentes. Estamos buscando la articulación para a partir de ahí... ¿Por qué decimos Aún no competentes? Porque vamos a hacer todo para que sean competentes”* (Entrevistado-Experiencia Provincia de Buenos Aires).

Dado que no se han diseñado ni concretado las articulaciones para una formación “compensatoria”, la intención de que lo sujetos no tengan que pasar por una formación de la cual dominan la mayoría de los contenidos, hace que permanezcan como “aún no competentes” en un oficio en el que se están desempeñando.

Finalmente, el alcance de los certificados está restringido al ámbito del trabajo y no es reconocido por las instituciones educativas de los distintos niveles y modalidades:

*“Una cosa es la certificación después de una formación. Ese es el certificado que emitió, emite y emitirá históricamente un centro de formación profesional. Otra cosa es el certificado de la Agencia, que lo hace en base a la experiencia laboral de un trabajador. Nosotros lo que pretendemos es que a la hora de poder acceder a un nivel superior de capacitación, tengan la misma validez de un profesional. Para eso hay que trabajar, la normativa que avale eso. Estamos empezando. Si bien la Agencia tiene 9 años, los países más avanzados en esta temática han pasado más de 30 años y en algunos casos siguen definiendo procedimientos”* (Entrevistado- Experiencia Provincia de Buenos Aires).

Esta cita da cuenta de la fragmentación de las acciones encaradas desde distintos ámbitos de educación y formación de una misma provincia. Aunque la Agencia dependa de la DGCyE, sus procedimientos y certificaciones no tienen ninguna vinculación o reconocimiento por parte de las instituciones de formación profesional que funcionan en el mismo organismo. Por lo tanto, constituyen un nuevo tipo de certificado que se suma sin articulación a los ya existente y que aumenta el credencialismo al que son sometidos los trabajadores en mercado de trabajo.

La respuesta del entrevistado alerta, también, sobre la complejidad de los procesos de traducir saberes de la experiencia en términos de contenidos del curriculum, para posibilitar la acreditación de cursos de formación profesional o aún de asignaturas de los niveles formales. El diálogo entre saberes de la experiencia y saberes escolares es una cuestión pendiente pese a los avances logrados en el periodo 2006-2007. Sin embargo, retomar estos procesos no parece ser una preocupación de la Agencia en la actualidad.

### ***5.3.2 La certificación de competencias en el sector de la construcción***

La certificación de competencias en la construcción fue seleccionada como caso de estudio con la intención de dar cuenta del desarrollo de este tipo de acciones en una rama de actividad. Las características del sector en términos de la heterogeneidad de actividades y la extensión en el territorio, la cantidad de trabajadores que abarca y sus características educativas - mayoritariamente de bajo nivel de escolarización-, lo convierten en un ejemplo de interés para indagar sobre las características del proceso de certificación de competencias. Este sector tiene una importante cantidad de líneas y acciones de educación y formación para el trabajo, especialmente a través de su sindicato, y es uno de los que más avanzó en la implementación de la certificación.

#### ***5.3.2.1 Características del sector de la construcción***

Una breve caracterización del sector de la construcción resulta necesaria para contextualizar las acciones de educación y formación para el trabajo y, específicamente las de certificación de competencias. Las dimensiones consideradas son: las actividades económicas que abarca; la evolución del sector y; las características de la ocupación, haciendo foco en la situación educativa de los trabajadores<sup>22</sup>.

El sector de la construcción puede ser desglosado en (Basualdo, 2000): a) el sub/bloque de la construcción que representa a todos los proveedores de la construcción propiamente dicha e incluye 21 producciones industriales originadas en la silvicultura, los minerales no ferrosos, la química orgánica y la metalúrgica (minerales ferrosos); b)

---

<sup>22</sup> En este apartado se sigue Ruggirello, H. (2011) *El sector de la construcción en perspectiva: internacionalización e impacto en el mercado de trabajo*, Aulas y Andamios, Buenos Aires.

la construcción propiamente dicha, como actividad mano de obra intensiva y que se subdivide en empresas constructoras, profesionales y sindicatos; c) el sector servicios compuesto por las cámaras inmobiliarias, el sector crediticio (bancos y escribanías que administran una gran cantidad de inversionistas particulares) y el sector publicitario.

La participación del PBI sectorial a lo largo de la década del 90 fue oscilando entre un 5% y 6%. Durante la crisis de 2002 cayó hasta 3,5% del PBI total y a partir de ese año comienza una recuperación sostenida hasta 2006, cuando registra un marcado estancamiento en alrededor del 6,3%.

Un estudio reciente (Riquelme y Langer, 2011) que permite dimensionar el crecimiento sectorial y de la participación en el empleo en la última década, registra que entre 2001-2004 el sector construcción experimentó un crecimiento superior a la media y en los dos trienios siguientes (2004-2006 y 2006-2009) el crecimiento fue cercano a la media. “El sector construcción, del cual se hubiera esperado una participación en el empleo alto, registra niveles medios y en relación a la tasa de crecimiento de su producto ha sido entre media y alta en los tres períodos (Riquelme y Langer, 2011; p. 4). La tasa de empleo sectorial en el sector construcción “también se mostró con capacidad de generación de empleo en términos de su tasa de crecimiento” (Riquelme y Langer, 2011; p. 5).

La inversión pública es un indicador que cobra importancia para el sector, en 2006 “representaba más del 20% del total, un porcentaje que se ha ido incrementando notablemente y que es muy superior al 12,5% de 1999. La obra pública cayó más que la privada en la crisis pos convertibilidad pero se recuperó rápidamente. (...) La inversión pública representa el 30% del total” (Ruggirello, 2011; pp. 40-41). La obra pública está compuesta “según datos del Ministerio de Planificación Federal (MINPLAN), en un 31,4% por la construcción de viviendas en el 2006; porcentaje relativo que viene bajando; le siguen en importancia las obras viales, ambas suman casi el 60% del total.” (Ruggirello, 2011; p.41).

El sector de la construcción emplea a casi un 9% de los ocupados, porcentaje que se mantuvo estable entre 2006 y 2010, representando la cuarta rama en importancia en la estructura del empleo. En el sector predominan los establecimientos unipersonales

y pequeños (2 a 5 ocupados) a la par que el porcentaje de trabajadores en establecimientos grandes (más de 40 ocupados) más que triplica el correspondiente al total de los ocupados. Ello puede estar relacionado con un alto porcentaje de trabajadores cuentapropia.

**Cuadro 5.12: Población ocupada por tamaño del establecimiento. Total de ocupados y sector construcción. 1° trimestre de 2010. Total aglomerados urbanos. En porcentajes.**

	<b>Total</b>	<b>Construcción</b>
1 ocupados	14,8	28,8
2 a 5 ocupados	24,3	38,5
6 a 40 ocupados	26,6	21,2
Más de 40 ocupados	8,5	28,5
Ns/Nr	5,8	3,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA (2012) Proyecto “Las demandas de educación y formación para el trabajo en la argentina post crisis: Revisión de las nociones de oferta y demanda y evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores” (FONCyT-ANPCyT PICT 00267).

Al considerar a los asalariados resalta otra particularidad de esta rama, predominantemente se trata de empleo no registrado, es decir, sin beneficios sociales. El nivel de precariedad en la construcción casi duplica el correspondiente al total de los asalariados y, si bien descendió en los últimos años, sigue siendo la tasa más alta después del trabajo doméstico.

**Cuadro 5.13: Tasa de empleo no registrado. Total de actividades económicas y construcción. 1° trimestre de 2010. Total aglomerados urbanos. En porcentajes.**

	<b>3° Trimestre 2003</b>	<b>3° Trimestre 2010</b>
Total	49,1	33,7
Construcción	79,1	62,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Boletín de Estadísticas Laborales. INDEC- Encuesta Permanente de Hogares. 3° trimestre de 2003 y 2010. Total aglomerados urbanos.

Respecto al perfil sociodemográfico de los trabajadores, la construcción es una actividad casi totalmente desempeñada por varones de 25 años y más. El grupo de trabajadores adolescentes y jóvenes (15 a 24 años) es levemente mayor en el sector respecto al total del empleo.

**Cuadro 5.14: Ocupados por género y grupos de edad. Total de ocupados y sector construcción. 1° trimestre de 2010. Total aglomerados urbanos. En porcentajes.**

<b>Género</b>	<b>Total</b>	<b>Construcción</b>
Varón	58,9	97,3
Mujer	41,8	2,7
<b>Grupos de edad</b>		
15 a 24 años	14,2	18,3
25 a 39 años	41,2	37,4
40 a 64 años	44,6	44,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA (2012) Proyecto “Las demandas de educación y formación para el trabajo en la argentina post crisis: Revisión de las nociones de oferta y demanda y evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores” (FONCyT-ANPCyT PICT 00267).

Un rasgo específico del sector de la construcción es el bajo nivel educativo de sus trabajadores: 14% tiene sólo primaria incompleta y más de 50% tiene primaria completo o secundaria incompleta, mientras en el total de ocupados estos grupos representan el 5,5% y 27% respectivamente. El nivel de riesgo educativo que en el total de los ocupados es de 32%, en la construcción alcanza casi el 70%.

**Cuadro 5.15: Perfil educativo del total de los ocupados y de la construcción. 1998-2009. Total aglomerados urbanos. En porcentajes.**

Máximo nivel educativo alcanzado	1998		2009	
	Total	Construcción	Total	Construcción
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Hasta primario incompleto	9,0	22,3	5,5	14,4
Primario completo	24,2	42,3	9,5	35,0
Secundario incompleto	22,5	22,8	17,2	20,2
Secundario completo	16,4	7,0	23,4	17,0
Superior incompleto	14,3	3,9	13,5	6,4
Superior completo	13,5	1,9	21,0	7,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA (2012) Proyecto “Las demandas de educación y formación para el trabajo en la argentina post crisis: Revisión de las nociones de oferta y demanda y evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores” (FONCyT-ANPCyT PICT 00267).

Esta actividad se caracteriza por absorber fuerza de trabajo de bajo nivel educativo, aunque hacia 2009 la incorporación de una franja de ocupados de nivel educativo medio y superior, puede estar relacionado con innovaciones técnicas dentro de la actividad. Finalmente, la calificación de las ocupaciones es uno de los indicadores posibles de la organización técnica del proceso de trabajo y del nivel de complejidad de las ocupaciones del sector.

**Cuadro 5.16: Ocupados por rama de actividad según calificación de la ocupación. 1º Trimestre de 2009. Total aglomerados urbanos. En porcentajes.**

Máximo nivel educativo alcanzado	2009	
	Total	Construcción
Total	100,0	100,0
Profesional	9,8	3,3
Técnica	7,4	6,3
Operativa	50,4	77,5
No calificado	22,4	12,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Riquelme, G.C. (2010) *Demandas, discursos y necesidades educativas de los trabajadores: la situación de la educación y formación para el trabajo en la Argentina “entre-crisis”*, en XXIX International Congress of the Latin American Studies Association (LASA2010), Toronto, Canadá, 06 a 09 octubre de 2010.

La construcción absorbe trabajadores para puestos de calificación predominantemente operativa y no calificada. Resumiendo todas las variables utilizadas en este apartado, la construcción resulta un sector dinámico en términos de la tasa de

crecimiento del producto y la ocupación y que demanda fuerza de trabajo con bajo nivel educativo y baja calificación.

#### *5.3.2.2. Acciones de Educación y formación*

El sector de la construcción encara numerosas acciones de educación y formación para el trabajo, fundamentalmente dirigidas a los trabajadores a través la Fundación UOCRA. Después de la educación media y superior y la formación profesional encaradas por los sistemas educativos provinciales, la Fundación UOCRA surge como un actor importante en el campo de la educación y formación para este sector. Las acciones son desarrolladas en el marco de acuerdos tanto con el sector empresario, ong's, el Ministerio de Trabajo y los Ministerio/s de Educación.

Desde el año 2005 las diferentes líneas son encaradas a través del Plan nacional de calificación para los trabajadores de la industria de la construcción por un acuerdo firmado y luego ratificado<sup>23</sup> por los principales actores del sector - la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y el Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) – y dos sectores de Estado - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Planificación Federal y Obras Públicas de la Nación-.

Entre las líneas del Plan se cuentan la educación de adultos, formación profesional y certificación de competencias para trabajadores ocupados y desocupados (Ver Anexo 5.4).

#### *5.3.2.3 Certificación de competencias*

El sector de la construcción constituye uno de los que más avanzó en el proceso de certificación de competencias laborales. Si bien este sector no formó parte del programa inicial de Certificación de Competencias Laborales (BID-FOMIN) que ejecutó el MTEySS con otros cuatro sectores, desde su incorporación en 2004 se destaca en todos los indicadores de gestión del programa.

---

<sup>23</sup> Convenios MTEYSS N° 33/04 y N° 41/07.

Uno de los factores que pueden explicar esto es la existencia de funcionarios sindicales y equipos técnicos con un fuerte involucramiento con la metodología y una trayectoria previa en formación para el trabajo. Los responsables de las acciones de educación y formación como de las acciones de certificación del sector, han formado parte de los equipos técnicos de las áreas de la educación técnico-profesional y del Ministerio de Trabajo desde las cuales se desarrolló, implementó y difundió el modelo de la formación por competencias, tanto para el curriculum de la educación formal como para la formación y la capacitación de trabajadores. El discurso del sector los reconoce como precursores en Argentina de la instalación de estos modelos:

*“nosotros creamos en el 2006 el instituto certificador después de muchos años. Nosotros con el tema de las competencias empezamos en el año 95 a estudiarlas, particularmente M. y yo. F. en ese momento laboraba en el INET, había laburado con nosotros ya, éramos amigos de antes, nos conocemos de la universidad. Y nos fuimos metiendo en el tema (...). En el año 98 firmamos el primer acuerdo con el Ministerio de Educación y con la Cámara Empresaria para crear un sistema de formación y certificaciones. En el año 2000 reafirmamos un nuevo convenio, en el 2002 presentamos todos los productos al Consejo Federal (...)”* (Entrevistado-sector construcción).

Estas acciones previas, se formalizaron a partir del 2004 en el marco Plan Nacional de Calificación de Trabajadores de la Construcción que financia el MTEySS y convenía con la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y la UOCRA.

El organismo certificador es el IERIC (Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción) a través de su Departamento de Certificación de Competencias Laborales. Esta institución compuesta por la CAC y la UOCRA y sometido al control de tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “constituye el único organismo certificador para la Industria de la Construcción con capacidades indelegables y expresas de emitir juicio sobre las competencias laborales de los trabajadores, con el fin de perseguir el alcance de la calidad deseada en la Industria” (Página web del IERIC).

La importancia de la certificación de competencias está fundada en que “el crecimiento sostenido del sector requiere de una política de formación y de certificación

de trabajadores, que permita desarrollar sus conocimientos y habilidades en los diversos oficios presentes en la construcción y brindar un mejor servicio por parte de las empresas” (Página web del IERIC). .

El proceso de certificación se inicia cuando el trabajador es presentado por la empresa a la que pertenece, por la UOCRA a través de sus seccionales o por iniciativa propia. El candidato para ingresar en el proceso de evaluación y certificación tener un mínimo de años de experiencia laboral, que varía entre 3 años para los auxiliares y 5 años para el resto de los oficios. Este requisito no sólo excluye a quienes no tienen la experiencia suficiente sino también a muchos trabajadores informales y precarios que no pueden demostrar su antigüedad con ninguna documentación.

El IERIC es el responsable del asesoramiento a los aspirantes a la certificación y de, a través de una entrevista socio-laboral a cargo de tutores, indagar sobre los saberes técnicos que el trabajador posee para determinar si puede ser evaluado o debe ser derivado a procesos de formación. En el primer caso la evaluación se realiza principalmente la obra en que se esté desempeñando. El resultado del proceso es que el trabajador sea certificado como “competente” o evaluado como “aún no competente”, en cuyo caso “se evalúa con la empresa la posibilidad de que el trabajador complete sus conocimientos a través de capacitaciones específicas de la red de instituciones de formación profesional para trabajadores de la construcción con la intención de fortalecer las debilidades encontradas y completar el proceso” (Página web del IERIC).

Hasta noviembre de 2011 el sector había alcanzado los siguientes resultados:

**Cuadro 5.17: Sector Construcción: Normas de competencia registradas, personas certificadas y evaluadores aprobados.**

Normas de competencia registradas	25
Personas evaluadas	33.292
Personas certificadas	33.239
Evaluaciones	41.783
Certificaciones	41.657
Evaluadores capacitados	110
Diseños curriculares basados en normas de competencia laboral	17
Diseños curriculares basados en enfoque de competencias	8

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, noviembre 2011.

La escasa diferencia entre la cantidad de evaluaciones y de certificaciones resulta esperable teniendo en cuenta que se dirigen a trabajadores con varios años de

experiencia en la realización de la tarea, y por lo tanto su certificación podría ser hasta redundante en términos del puesto que desempeña.

Las normas de competencia laboral corresponden a roles ocupacionales que mayoritariamente coinciden con ocupaciones de calificación operativa y no calificada; es decir, se corresponde con las características de los puestos en el sector (Cuadro Anexo 5.3 y Cuadro 5.16).

De acuerdo con los procedimientos de la certificación, los roles a normalizar y evaluar surgen de las discusiones entre los actores sectoriales sobre su importancia por distintos motivos: más numerosos, centrales para el proceso; etc. La denominación que toman y su definición en términos de tareas no necesariamente corresponden a las categorías establecidas en los convenios colectivos de trabajo. En el sector de la construcción, los roles profesionales no utilizan las categorías del convenio colectivo de trabajo 76/75 (CCT 76/75)

*“El convenio está regulado por ayudante, medio oficial, oficial, oficial especializado. Y yo contra eso tengo que hacer una tabla de reconversión a auxiliar de construcción, albañil de construcciones tradicionales, constructor especializado. Tengo que trasladar una matriz que está armada distinta a cómo está planteada en el convenio. Nosotros planteamos que se reconozca el oficio, y en el convenio a un oficio lo parten en 5 suboficios. Pero no es difícil de lograr ni de hacer” (Entrevistado-sector construcción).*

La descomposición del rol en unidades de competencia que a su vez son desagregadas en términos de elementos de competencia, que son observadas/evaluadas según criterios de desempeño y evidencias de desempeño, producto y conocimiento, tiene como resultado la desintegración del rol abstrayéndolo de las relaciones de trabajo, es decir, del contexto y las condiciones en que se desarrolla.

Los roles de Auxiliares, especialmente Auxiliar General, son ejemplos claros del cambio de lógica a partir del modelo de competencias. Estos roles coincidentes con el nivel más bajo de la escala de categorías sería asimilado al de ayudante usualmente denominado peón. De acuerdo con la CCT, los ayudantes se definen por su antigüedad, subordinación a las órdenes del oficial y medio oficial y esta “ocupado en la descarga de

materiales, cuidado de herramientas y demás tareas secundarias” (CTT 76/75). En la lógica de las competencias el Auxiliar General se le exige:

“interpretación de consignas orales y/o escritas; organización de los tiempos acorde a indicaciones; disposición de los elementos, materiales, máquinas y equipos para la concreción de las actividades; concreción de las actividades conforme a las indicaciones recibidas, tiempos establecidos y criterios de seguridad (asistencia en construcción de cimientos, muros y estructuras de hormigón armado)” (MTEySS et. alt., s/f).

A las ocupaciones de más baja calificación, que en la tradición del oficio se aprendían en la práctica y con un progresivo acompañamiento al oficial o medio oficial, la descripción de las normas de competencias le suman requerimientos que parecen elevar los efectivamente implicados por la ocupación y que aíslan el puesto respecto a los otros de los dependen o interactúan, individualizando el desempeño de manera de poder llevar a cabo la evaluación.

La descripción del alcance, funciones y unidades de competencias se realiza en términos de habilidades y capacidades, “en base a normas preconcebidas y a preconceptos teóricos, interpretación de las ordenes de trabajo (tanto orales como escritas), su capacidad de comunicación (tanto oral como escrita) y de fundamentación de las decisiones que adopta, la utilización de técnicas para la identificación de problemas y que sepa interpretar su contrato” (Drolas, 2010; p. 71). Dado que el sector se caracteriza por el bajo nivel educativo y especialmente las categorías más bajas como la de Auxiliar suelen ser desempeñadas por jóvenes, las normas de competencia así definidas pueden llevar a una mayor exclusión más que a una mejor inserción en el oficio.

Los cambios en la definición de los roles se dan sin influir en el convenio colectivo y por lo tanto en las discusiones paritarias con lo cual la elevación de los requerimientos no tienen una contracara en las remuneraciones obtenidas.

*“Todavía no está incluido en el convenio colectivo y creo que va a pasar un tiempo hasta que aparezca”* (Entrevistado-sector construcción).

Los certificados de cada rol son otorgados por el IERIC, en tanto, organismo certificador.

*“En realidad, el certificado que sale de acá es reconocido tanto en UOCRA como en CAC, eso es lo que le da el peso al certificado”* (Entrevistado-sector construcción).

*“Nosotros teníamos frases célebres en la puerta de una obra que estaba por empezar, cuando tomaban trabajadores decían “Pónganse de allá los que tienen libreta y pónganse acá los que no tienen libreta”. Libreta [¿quiere decir que están?] en blanco. Nosotros sabemos ahora en los últimos 6 meses, 8 meses, que a su vez te dicen “Bueno, y los que tienen libreta y certificado del IERIC pónganse allá”* (Entrevistado-sector construcción).

La última cita alerta sobre el posible impacto de los certificados de competencia en la inserción laboral de los trabajadores favoreciendo los procesos de selección de los empleadores. La situación de los trabajadores que no obtienen el certificado, por ser “aún no competentes”, no es clara en tanto “se evalúa con la empresa la posibilidad de que el trabajador complete sus conocimientos a través de capacitaciones específicas” (pagina web de IERIC).

Finalmente, no puede soslayarse la heterogeneidad del sector en tanto existen grandes empresas pero también pequeñas y aún gran cantidad de cuentapropistas, a la par que un alto porcentaje de precariedad e informalidad. Es por ello que cabe preguntarse sobre el impacto de las certificaciones en los distintos tramos “a quién sirve esta política y en qué segmento del sector se están disponiendo los recursos públicos y en beneficio de quien” (Drolas, 2010; p. 72).

*“En realidad, como nuestro objetivo son los trabajadores y nuestro mandato es llegar a todos los trabajadores, y los trabajadores los tenemos en las empresas grandes, medianas y chicas. Al principio, nosotros, obviamente para probar el instrumento nos movimos más con empresas grandes que nos concentraban alto volumen de trabajadores. Llega un momento determinado en que esas empresas grandes están en varios lugares del país Yo te calculo que dentro de un año del 2012, probablemente, ingresemos al mundo de las de 50 a 1 trabajador, lo que pasas es que ahí ya no nos vamos a estar metiendo con empresas unipersonales. Pero por ahora estamos abarcando las de 50 a 100 y de las de 100 para arriba”* (Entrevistado-sector construcción).

Las acciones de certificación parecen estar llegando a las grandes y medianas empresas del sector formal vinculadas a la realización de obras públicas y privadas. En este tramo la certificación de competencias de los trabajadores está asociada a las condiciones de certificación de las normas de calidad (ISO), necesarias para concursar en licitaciones nacionales e internacionales. Si se considera que en el sector la precariedad laboral supera el 60% de los asalariados (cuadro 5.13), es claro que las acciones de certificación alcanzan a una minoría de los trabajadores, favoreciendo más a los empleadores que al mejoramiento de las condiciones de trabajo.

## Capítulo 6

### Los aprendizajes informales en la vida social y en el trabajo: algunos aportes para la comprensión de trayectorias de educación y trabajo

El capítulo coloca nuevamente el foco en los sujetos y en sus oportunidades de aprendizaje en los diferentes espacios de su vida, luego de los análisis realizados sobre las políticas y acciones de educación y formación para el trabajo en los dos capítulos previos. La intención es identificar los recorridos educativos reales de los sujetos por los ámbitos de apropiación de saberes, sea el sistema educativo, las instancias de educación no formal o distintas áreas de su vida en las que realizan aprendizajes informales.

Ello fue posible gracias a la reciente encuesta sobre “Trabajo y educación a lo largo de toda la vida” (ArCaWall)<sup>24 25 26</sup> que se aplicó a la población de 18 años y más del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La encuesta ArCaWall es una adaptación autorizada de la encuesta Wall “Work and lifelong learning” del Centre for the Study of Education and Work (CSEW) del Ontario Institute for Studies of Education (OISE) de la University of Toronto. La adaptación fue elaborada por el Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme, del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Universidad de Buenos Aires en el marco de un proyecto de investigación en curso<sup>27</sup>. La aplicación de la encuesta (octubre a marzo 2012) fue financiada por el Ministerio de Educación de la República Argentina<sup>28</sup>.

El primer apartado hace hincapié en el aprendizaje informal producto de prácticas intencionales y conscientes dirigidas a la comprensión de una temática de

---

<sup>24</sup> Por convenio académico entre el Director del Centre for the Study of Education and Work (CSEW) del Ontario Institute for Studies of Education (OISE) de la University of Toronto, Dr. David Livingstone, y la Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo (CONICET - PEET-IICE-F.F.yL/UBA), Dra. Graciela C. Riquelme, se autorizó la adaptación para su aplicación en Argentina de la encuesta Wall “Work and lifelong learning”.

<sup>25</sup> Quiero expresar nuevamente mi agradecimiento al CONICET - PEET-IICE/UBA y a su directora, Dra. Graciela C. Riquelme y al “Programa Educación media y formación para el Trabajo para Jóvenes” (Convenio DCI-ALA/2007/18991) del Ministerio de Educación por autorizar el uso de los datos de la encuesta ArCaWall en esta tesis, casi en la par en que están siendo procesados los tabulados básicos.

<sup>26</sup> Los resultados de la encuesta “Trabajo y educación a lo largo de toda la vida” (ArCaWall) serán presentados en un seminario que organizará el Programa Educación, Economía y Trabajo (CONICET - PEET-IICE-F.F.yL/UBA) en marzo 2013 y que incluirá documentos de trabajo elaborados en este Programa (Riquelme, G.C., Herger, N. y Sasser, S., 2012).

<sup>27</sup> Proyecto “Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina post crisis: Revisión de las nociones de oferta y demanda y evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores” (Subsidio Fondo Nacional de Ciencia y Técnica (FONCyT)- Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) PICT 2007-00267. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Directora: Dra. Graciela C. Riquelme.

<sup>28</sup> Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991) del Ministerio de Educación de la República Argentina, con fondos de donación de la Unión Europea.

interés para los sujetos. Los programas de reconocimiento de saberes en la perspectiva de los jóvenes y adultos que podrían utilizarlas para continuar su formación, son el segundo tema tratado. El aprovechamiento de instancias de reconocimiento de los saberes previos en los cursos de educación no formal es abordado en el tercer apartado. Finalmente, los recorridos de educación y formación de los jóvenes y adultos fueron interpretados según el enfoque de beneficiados o excluidos de la educación y el trabajo.

### **6.1 Los aprendizajes informales de jóvenes y adultos**

El análisis de las prácticas de aprendizaje informal de jóvenes y adultos incluye tanto la cantidad de horas dedicadas y sus contenidos como también la valoración de estos aprendizajes para el desempeño en diversas áreas de la vida social. La reciente realización de la encuesta “Trabajo y educación a lo largo de toda la vida” - ArCaWall (CONICET - PEET-IICE-F.F.yL/UBA) permitió obtener datos cuantitativos que dan cuenta de las prácticas de aprendizaje informal que realizan los jóvenes y adultos del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires, lo que constituye una indagación original en nuestro país, en tanto no se conocen estudios previos de estas características sobre esa temática.

El aprendizaje informal en la encuesta “Work and lifelong learning”- WALL y en su adaptación para la Argentina (ArCaWaLL) fue definida operacionalmente como el “aprendizaje que hizo por si mismo o con otros fuera de cursos formales u organizados en los últimos doce meses” en relación con algunas esferas de la vida o áreas de actividad:

- la ocupación o actividad laboral remunerada, sólo para la población ocupada;
- el trabajo en hogar (refiere al propio hogar o en otros pero sin remuneración);
- la obtención de recursos para la subsistencia familiar, para el caso de la población que pertenece a un hogar que no cubre las necesidades mínimas;
- la búsqueda de empleo entre los desempleados; y
- los intereses generales del encuestado de toda la población.

La definición operacional refiere a los aprendizajes informales de tipo intencional cuyo punto de partida es el interés o la preocupación de un individuo o de un grupo y que si bien es un aprendizaje consciente incluye también dimensiones inconscientes.

Los resultados obtenidos en la encuesta ArCaWall para la población de 18 años y más del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires tienen el valor de tratarse de los primeros disponibles para Argentina y en considerar un temática muy poco abordada de manera estadística en el mundo. El estudio previamente citado (Pain, 1992) señalaba “la definición operacional, utilizada por los estadígrafos, desdeña fenómenos educativos que ocurren bajo otras formas. Restringe la educación a aquella que es dispensada en un establecimiento de enseñanza por medio de un profesor, con un programa previsto y una duración determinada. Los aprendizajes originados en las relaciones del individuo con su entorno, sin programa previo y sin docente, resultado de las circunstancias, y sin certificación, que no se pueden situar ni en la educación formal ni en la no formal, resultan excluidos” (Pain, 1992; p. 105). Así, los resultados de ArCaWall constituyen un elemento inédito para la valoración de los aprendizajes informales y en consecuencia para la elaboración de políticas de educación de adultos, entre ellas las de reconocimiento de saberes.

**Cuadro 6.1: Población de 18 años y más que realizó algún aprendizaje informal en los últimos doce meses. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

<b>Realizó aprendizajes informales</b>	
relacionados con su trabajo (sólo ocupados)	60,2%
relacionados con el trabajo doméstico (población de 18 años y más)	65,3%
relacionado con la obtención de recursos para la subsistencia familiar (población de hogares que no cubren necesidades mínimas)	23,5%
relacionado con la búsqueda de empleo (sobre desocupados)	66,7%
relacionado con intereses generales (población de 18 años y más)	60,8%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

Entre el 60% y 67% de los adultos de 18 años y más reconoce que realizó algún aprendizaje por su cuenta y/o con otros en alguna de las áreas de actividad consideradas en la encuesta. Sólo en el caso de los aprendizajes relacionados con la obtención de recursos para el hogar ese porcentaje es mucho menor (menos de una cuarta parte de la población correspondiente). Los mayores porcentajes de aprendizajes informales corresponden a los desocupados y refieren a la búsqueda de empleo (66,7%), mientras que casi dos tercios de los adultos encuestados dice haber realizado aprendizajes

informales relacionados con el hogar (reparaciones, cocina y otros quehaceres domésticos, cuidado de niños o ancianos; etc.). Entre los ocupados encuestados el 60% realizó algún aprendizaje vinculado al trabajo que desempeña.

Resulta interesante analizar como el comportamiento respecto al aprendizaje informal puede variar según el nivel educativo de los jóvenes y adultos para verificar si existen incidencias del segundo sobre el primero.

**Cuadro 6.2: Población de 18 años y más que realizó algún aprendizaje informal en los últimos doce meses según máximo nivel educativo alcanzado. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Realizó aprendizajes informales relacionados con...	Total	Hasta primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Superior incompleto	Superior completo y más
su trabajo (1)	60,2%	25,9%	40,6%	55,0%	47,3%	77,1%	80,2%
el trabajo doméstico (2)	65,3%	54,3%	57,7%	62,5%	66,4%	77,1%	68,1%
la obtención de recursos para la subsistencia familiar (3)	23,5%	19,5%	18,2%	28,6%	24,0%	24,1%	27,3%
la búsqueda de empleo (4)	66,7%	33,3%	50,0%	60,0%	72,7%	84,6%	100,0%
intereses generales (5)	60,8%	38,6%	43,1%	52,7%	60,8%	81,7%	80,5%

**Notas:** (1) solo ocupados; (2) población de 18 años y más; (3) población de hogares que no cubren necesidades mínimas; (4) solo desocupados; (5) población de 18 años y más.

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

El principio de avance acumulativo – quien más educación tiene, más educación demanda o consume- parece también cumplirse en el caso de los aprendizajes informales y en las diferentes áreas consideradas, aunque en algunas es más notorio que en otras. Los sujetos mayor nivel educativo, participan de más educación no formal y también tienden a desarrollar más actividades de aprendizaje informal.

Respecto a los aprendizajes vinculados al trabajo, el 80% de los ocupados con educación superior completa o más dicen haber aprendido informalmente, mientras que sólo una cuarta parte de los desocupados con primario incompleto y 41% de quienes tienen primario completo realizan este tipo de aprendizajes. Lo mismo sucede en el caso de los desocupados y los aprendizajes informales que reconocen que realizan en relación a la búsqueda de empleo. También entre los jóvenes y adultos que tienen educación superior (incompleta o completa) la realización de aprendizajes informales

relacionados con intereses generales duplica la manifestada por aquellos con muy bajo y bajo nivel educativo (primario incompleto y completo).

Sólo cuando se indaga acerca de los aprendizajes informales referidos al trabajo en el hogar y a la obtención de recursos para la subsistencia del mismo, los comportamientos de la población con diferentes niveles educativos son relativamente similares.

**Cuadro 6.3: Promedio de horas semanales dedicadas a aprendizajes por la población de 18 años y más por área del aprendizaje según máximo nivel educativo alcanzado. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Realizó aprendizajes informales relacionados con...	Total	Hasta primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Superior incompleto	Superior completo y más
su trabajo (1)	7	4	9	8	6	6	7
el trabajo doméstico (2)	6	7	7	7	6	6	6
intereses generales (5)	6	5	6	7	5	6	6

Notas: (1) solo ocupados; (2) población de 18 años y más; (3) población de hogares que no cubren necesidades mínimas; (4) solo desocupados; (5) población de 18 años y más.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina ( con fondos del donación de la Unión Europea.).

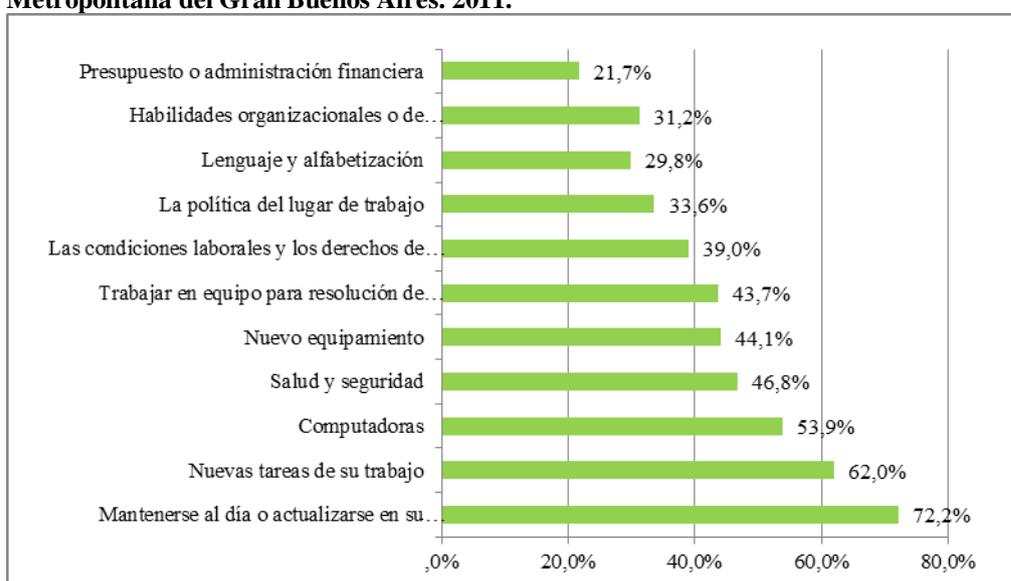
El tiempo dedicado al aprendizaje informal es más difícil de estimar que el tiempo utilizado en la asistencia instituciones educativas o cursos, dado que suele desarrollarse en distintos períodos y en forma menos sistemática. Los resultados de la encuesta dan cuenta que la cantidad de horas semanales que los jóvenes y adultos dedican y/o utilizan para estos aprendizajes varían entre 6 y 7 horas promedio en las tres áreas consideradas. La cantidad de horas es importante teniendo en cuenta que por su edad (18 años y más) muchos de los encuestados tienen responsabilidades familiares y laborales.

El tiempo promedio dedicado al aprendizaje informal vinculado al trabajo es sólo levemente superior al utilizado para otros aprendizajes. Si bien no se registran grandes diferencias o una tendencia en las horas reportadas al trabajo informal según nivel educativo, en el relacionado al trabajo los ocupados con superior completo dedican casi el doble de horas que los ocupados que tienen hasta primario incompleto. Es decir, los comportamientos diferenciales aparecen respecto a la realización y/o

reconocimiento de los aprendizajes informales realizados pero no respecto al tiempo empleado en ello.

Una aproximación al contenido o las temáticas más específicas de los aprendizajes informales realizados por los jóvenes y adultos del AMBA en las diferentes áreas de actividad puede ser de interés al pensar políticas de reconocimiento de saberes.

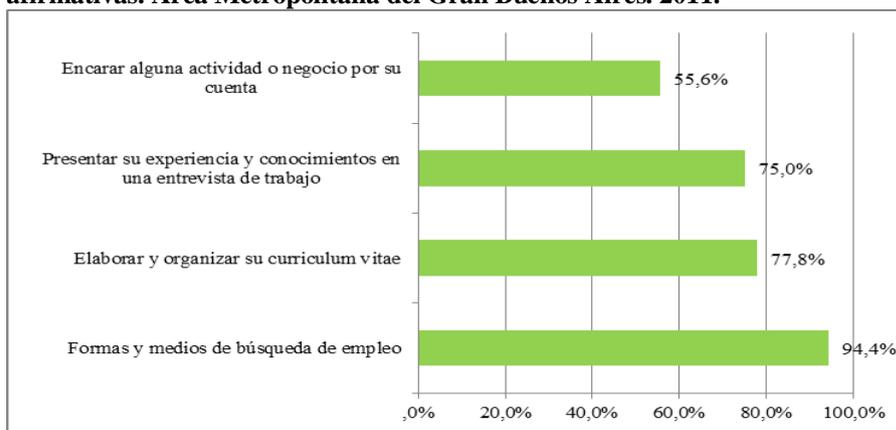
**Gráfico 6.1: Ocupados que realizaron algún aprendizaje informal relacionado con su trabajo por temáticas de los aprendizajes realizados. Porcentajes de respuestas afirmativas. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall "Trabajo y Educación a lo largo de la Vida" (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto "Educación media y formación para el trabajo para jóvenes" (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea).

La intención de mantenerse al día o actualizado en el trabajo parece ser un motor para encarar aprendizajes informales, seguido por la realización de nuevas tareas en la ocupación y el manejo de computadoras y/o programas. Las temáticas menos mencionadas corresponden a presupuesto o administración financiera y lenguaje y alfabetización.

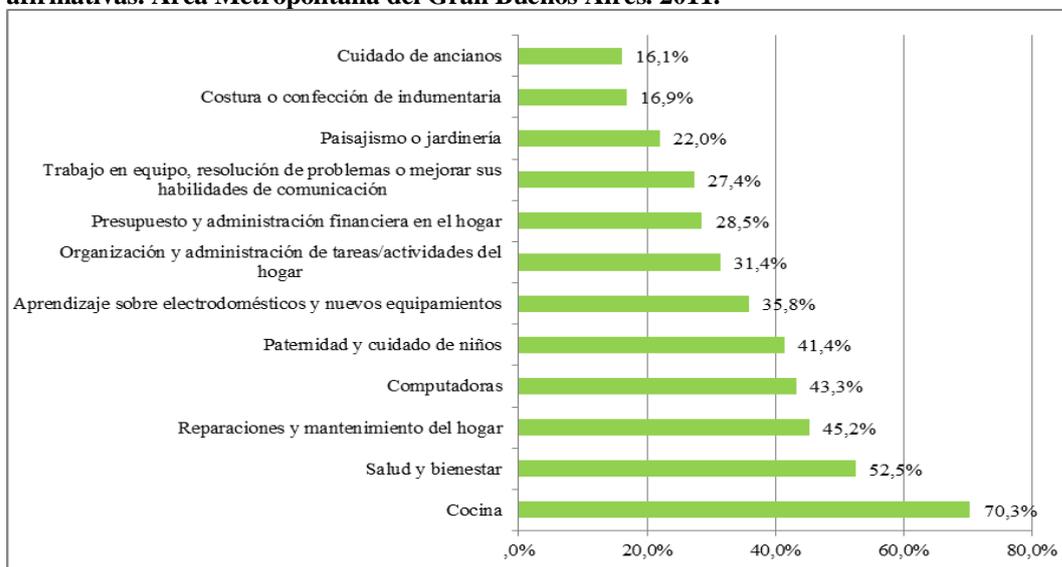
**Gráfico 6.2: Desocupados que realizaron actividades de aprendizaje informal relacionadas con la búsqueda de empleo por temática de los aprendizajes realizados. Porcentajes de respuestas afirmativas. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

En el caso de los desocupados las temáticas propuestas tienen que ver con la búsqueda de empleo, destacándose que casi todos respondieron que aprendieron informalmente sobre las formas y medios de búsqueda, y más de la mitad realizó aprendizajes relacionados a emprender una actividad laboral o un negocio por su cuenta.

**Gráfico 6.3: Población de 18 años y más que realizó algún aprendizaje informal relacionado con el trabajo doméstico por temáticas de los aprendizajes realizados. Porcentajes de respuestas afirmativas. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011.**

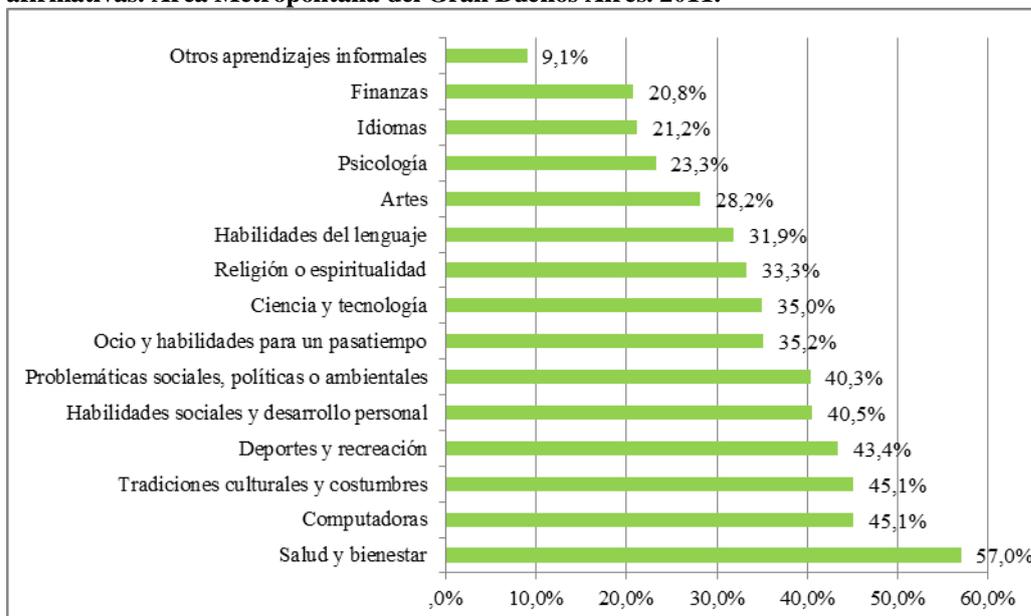


Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

De los casi dos tercios de la población joven y adulta que ha realizado algún aprendizaje informal vinculado a tareas domésticas, 70% dice haber aprendido sobre cocina, más de la mitad sobre salud y bienestar y más de 40% dedicaron tiempo a

aprender sobre reparaciones y mantenimiento del hogar. Las temáticas vinculadas al cuidado de ancianos y costura y confección de indumentaria son las que menos interés despiertan en la población adulta.

**Gráfico 6.4: Población de 18 años y más que realizó algún aprendizaje informal relacionado con intereses generales por temáticas de los aprendizajes realizados. Porcentaje de respuestas afirmativas. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011.**



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

Las temáticas del aprendizaje informal relacionado con los intereses generales de los jóvenes y adultos presentan más variación que las anteriores. Uno de los tópicos que parece interesar más a esta población es el de salud y bienestar, seguida por computación, tradiciones culturales y costumbres y deportes y recreación. Las otras temáticas fueron objeto de aprendizajes de entre el 40% y el 21% de los jóvenes y adultos, mientras que el 9% dice haber aprendido sobre otros temas que no figuran en la lista propuesta.

Además de dar cuenta de las prácticas de aprendizaje informal que realizan los jóvenes y adultos, la encuesta ArCaWall permitió conocer la opinión acerca de la utilidad de lo aprendido respecto a distintos aspectos del trabajo, la vida familiar y/o la autovaloración de lo que fue adquirido informalmente.

**Cuadro 6.4: Población de 18 años y más que realizó aprendizajes informales según opinión sobre la utilidad de los aprendizajes. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Opinión sobre utilidad de los aprendizajes informales relacionados con...	Muy útil/es	Suficiente mente útil/es	Inútil/es
<i>el trabajo (sólo ocupados)</i>			
para ayudarlo con sus ingresos	25,4	37,1	37,5
para mantener su trabajo, negocio o actividad laboral	41,3	39,6	19,1
para obtener un ascenso o crecer en su negocio o actividad laboral	22,3	23,0	54,6
para hacer mejor su trabajo	53,7	35,0	11,2
para encontrar o cambiar de trabajo	15,2	20,3	64,5
<i>la búsqueda de empleo (sólo desocupados)</i>			
para valorar su propia experiencia y conocimientos	36,1	52,8	11,1
<i>el hogar (toda la población de 18 años y más)</i>			
para ayudarlo con sus responsabilidades familiares y del hogar	58,6	37,1	4,3
para ayudarlo a hacer mejor su trabajo	28,9	40,6	30,5
<i>los intereses generales (toda la población de 18 años y más)</i>			
para ayudarlo con su ingreso	8,6	24,9	66,5
para mantener su trabajo, negocio o actividad laboral	10,2	31,5	58,3
para obtener un ascenso o crecer en su negocio o actividad laboral	3,9	15,2	80,9
para hacer mejor su trabajo	15,0	41,2	43,8
para encontrar o cambiar de trabajo	3,6	15,1	81,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

Si bien los jóvenes y adultos parecen reconocer que realizan aprendizajes por su cuenta fuera de las llamadas instancias formales o no formales, resulta llamativo que consideran que estos aprendizajes son inútiles para obtener mejoras en varios aspectos de sus condiciones laborales (mejorar sus ingresos, obtener un ascenso, encontrar o cambiar de trabajo), aunque es considerado muy útil o suficientemente útil para mejorar el desempeño y/o mantenerse en la actividad laboral.

La información disponible permite inferir que la mayoría de quienes realizan algún aprendizaje informal vinculado a sus intereses generales no ven la utilidad de esos aprendizajes para su desempeño en el trabajo remunerado. Sin embargo, los aprendizajes relacionados a actividades domésticas si son considerados suficientemente útiles e incluso muy útiles para la mejorar la actividad laboral.

En el caso de los desocupados que realizaron algún aprendizaje informal relacionado con la búsqueda de empleo (66,7%), más de la mitad considera que estos aprendizajes los ayudaron para valorar la propia experiencia y conocimientos, mientras

que un tercio opinó que fueron aprendizajes muy útiles. Hay que recordar que incluye aprendizajes tales como elaborar y organizar el curriculum vitae o presentar la propia experiencia y conocimientos en una entrevista de trabajo, es decir, actividades vinculadas a la jerarquización de la trayectoria de vida y laboral; en pequeña escala un dossier sobre uno mismo al estilo de los realizados al iniciar un proceso de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo.

## 6.2 Participación de los trabajadores en políticas de reconocimiento de los saberes obtenidos fuera del sistema educativo

Los datos de la encuesta ArCaWall dan la posibilidad de dimensionar en la población joven y adulta tanto el interés como el conocimiento de experiencias de certificación y acreditación de los saberes adquiridos en instancias no formales e informales de la vida y del trabajo.

**Cuadro 6.5: Población de 18 años y más según se inscribiría en un programa educativo si le reconocieran formalmente su aprendizaje y experiencias previas. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Población de 18 años y más	Total	Se inscribiría en un programa educativo si le reconocieran formalmente su aprendizaje y experiencias previas	
		Se inscribiría	No se inscribiría
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>54,9%</b>	<b>45,1%</b>
<b>Grupos de edad</b>			
18 a 24 años	100,0%	76,4%	23,6%
25 a 34 años	100,0%	71,7%	28,3%
35 a 44 años	100,0%	68,3%	31,7%
45 a 54 años	100,0%	47,0%	53,0%
55 a 64 años	100,0%	45,9%	54,1%
65 años y más	100,0%	14,0%	86,0%
<b>Género</b>			
Masculino	100,0%	55,6%	44,4%
Femenino	100,0%	54,2%	45,8%
<b>Nivel Socioeconómico del hogar</b>			
IPMH bajo	100,0%	56,9%	43,1%
IPMH medio bajo	100,0%	54,7%	45,3%
IPMH medio alto	100,0%	52,7%	47,3%
IPMH alto	100,0%	55,5%	44,5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

La mayoría de los jóvenes y adultos encuestados en el AMBA dice que se inscribiría en un programa educativo si le reconocieran formalmente sus aprendizajes y experiencias previas. Especialmente los jóvenes (hasta 24 años) y los adultos jóvenes (25 a 34 años) parecen estar más interesados en este tipo de propuestas de acceso a la educación vía un reconocimiento, también entre los adultos de 35 a 44 años es alto el porcentaje. Paradójicamente la población de 45 años y más, que por su edad podría tener más experiencia y aprendizajes adquiridos informalmente, son los que menos estarían dispuestos a iniciar un trayecto educativo. Estos resultados están relacionados con etapas de la vida social, laboral, familiar en las cuales las responsabilidades, los objetivos y los planes respecto al futuro son distintos. Quizás si la pregunta se formulará en términos de obtener el reconocimiento de experiencias y aprendizajes previos las respuestas que obtenidas serían otras.

No hay diferencias entre varones y mujeres ni entre personas que pertenecen a hogares con distintos niveles socioeconómicos, en todos los casos entre el 53% y 57% de los jóvenes y adultos responde que estaría dispuesto a inscribirse en un programa educativo si le reconocieran formalmente su aprendizaje y experiencias previas.

**Cuadro 6.6: Población de 18 años y más por máximo nivel educativo alcanzado según se inscribiría en un programa educativo si le reconocieran formalmente su aprendizaje y experiencias previas. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Máximo nivel educativo alcanzado	Total	Se inscribiría en un programa educativo si le reconocieran formalmente su aprendizaje y experiencias previas	
		Se inscribiría	No se inscribiría
Hasta primario incompleto	100,0%	22,9%	77,1%
Primario completo	100,0%	38,7%	61,3%
Secundario incompleto	100,0%	64,5%	35,5%
Secundario completo	100,0%	49,3%	50,7%
Superior incompleto	100,0%	71,9%	28,1%
Superior completo y más	100,0%	62,8%	37,2%

Fuente: Encuesta ArCaWall "Trabajo y Educación a lo largo de la Vida" (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto "Educación media y formación para el trabajo para jóvenes" (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

Al analizar las respuestas según nivel educativo surge una faceta del principio de avance acumulativo, pues quienes más educación han alcanzado, más dispuestos están a seguir estudiando y/o formarse sobre la base de instancias de reconocimiento de sus saberes de la experiencia y/o adquiridos informalmente. Hay que destacar que entre los

jóvenes y adultos con secundario incompleto el porcentaje de interesados en el reconocimiento de saberes es muy alto (64,5%). Este grupo corresponde a la población que debería ser atraída nuevamente a la escuela y/o contar con diferentes apoyos para obtener el título del secundario, entre ellos instancias innovadoras de evaluación de los saberes adquiridos a través de distintas vías.

El acceso a información sobre la existencia de programas o planes de reconocimiento de saberes y experiencias es una cuestión básica para definir la participación en los mismos. En nuestro país, este tipo de acciones tiene un recorrido de una década dirigido especialmente a los trabajadores y ello parece redundar en el escaso conocimiento sobre estos planes en el conjunto de la población adulta.

**Cuadro 6.7: Población de 18 años y más según conocimiento de la existencia de programas o planes que reconocen/ acreditan conocimientos y experiencias. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Población de 18 años y más	Total	Conoce la existencia de algún programa o plan que reconozca/acredite sus conocimientos y experiencias	
		Si	No
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>94,0%</b>
<b>Grupos de edad</b>			
18 a 24 años	100,0%	7,3%	92,7%
25 a 34 años	100,0%	9,6%	90,4%
35 a 44 años	100,0%	4,8%	95,2%
45 a 54 años	100,0%	7,6%	92,4%
55 a 64 años	100,0%	4,6%	95,4%
65 años y más	100,0%	0,7%	99,3%
<b>Género</b>			
Masculino	100,0%	6,4%	93,6%
Femenino	100,0%	5,6%	94,4%
<b>Nivel socioeconómico del hogar</b>			
IPMH bajo	100,0%	7,2%	92,8%
IPMH medio bajo	100,0%	6,4%	93,6%
IPMH medio alto	100,0%	5,9%	94,1%
IPMH alto	100,0%	4,7%	95,3%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina ( con fondos del donación de la Unión Europea.).

El porcentaje de jóvenes y adultos de 18 años y más del AMBA que conocen programas o planes de acreditación es de sólo 6% y entre los más jóvenes es levemente más alto pero siempre menor al 10%. No hay diferencia entre varones y mujeres y la

población con bajo nivel socioeconómico dice conocer este tipo de programas en mayor proporción que quienes pertenecen a hogares de alto nivel socioeconómico.

**Cuadro 6.8: Población de 18 años y más por condición de ocupación según conocimiento de la existencia de programas o planes que reconocen/acreditan conocimientos y experiencias. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Condición de actividad	Total	Conoce la existencia de algún programa o plan que reconozca/acredite sus conocimientos y experiencias	
		Si	No
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>94,0%</b>
Ocupado	100,0%	7,8%	92,2%
Desocupado	100,0%	3,7%	96,3%
Inactivo	100,0%	3,1%	96,9%

Fuente: Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

La población ocupada tiene más información acerca de estos programas que los desocupados e inactivos, sin embargo, apenas alcanza al 8%. Ello resulta llamativo pensando que se trata del grupo objetivo de las políticas implementadas desde 2001 desde el sector Trabajo.

**Cuadro 6.9: Población de 18 años y más por máximo nivel educativo alcanzado según conocimiento de la existencia de programas o planes que reconocen/acreditan conocimientos y experiencias. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Máximo nivel educativo alcanzado	Total	Conoce la existencia de algún programa o plan que reconozca/acredite sus conocimientos y experiencias	
		Si	No
Hasta primario incompleto	100,0%	1,4%	98,6%
Primario completo	100,0%	3,6%	96,4%
Secundario incompleto	100,0%	3,3%	96,7%
Secundario completo	100,0%	2,8%	97,2%
Superior incompleto	100,0%	10,5%	89,5%
Superior completo y más	100,0%	14,2%	85,8%

Fuente: Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

El porcentaje de población que conoce estos programas es mayor al promedio entre quienes tienen más educación, es decir, nivel superior (incompleto y completo), superando el diez por ciento en cada caso y siendo notoriamente más alto que entre la población con muy bajo o bajo nivel educativo. La poca difusión o información sobre la existencia de acciones de reconocimiento de saberes se convierte en otra de las caras del

principio de avance acumulativo: quienes menos educación tienen, menos educación demandan o consumen, pues menos oportunidades tienen de acreditar los saberes que adquirieron por la experiencia.

Los datos referidos a la población que participó de alguno de estos programas tienen sólo carácter ilustrativo, pues al ser pocos casos no resultan representativos de la población joven y adulta del AMBA, pero al menos son útiles como referencia.

**Cuadro 6.10: Población de 18 años y más por participación en algún programa de reconocimiento de conocimientos o experiencias. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Participó/se inscribió en un programa de reconocimiento de saberes y experiencias	Total
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>
Participó/se inscribió	1,3%
Obtuvo algún certificado	0,4%
No obtuvo ningún certificado	0,9%
No participó/se inscribió	98,7%

Fuente: Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina ( con fondos del donación de la Unión Europea.).

La población encuestada que estuvo inscripta o participó de un programa de reconocimiento de saberes o experiencias es mínima (1,3%) y de ellos menos de la mitad obtuvo algún certificado por su participación.

**Cuadro 6.11: Población de 18 años y más que participó en algún programa de reconocimiento de conocimientos o experiencias por opinión sobre el mismo. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Opinión sobre el programa	Total	Si	No
Me estimuló a seguir estudiando	100,0	90,0	10,0
Mejoró mi situación en el trabajo	100,0	20,0	80,0
Me dio más posibilidades de conseguir un trabajo	100,0	30,0	70,0
Me sirvió para valorar mi propia experiencia y conocimientos	100,0	60,0	40,0
Otras	100,0	10,0	90,0
No contribuyó en nada	100,0	10,0	90,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina ( con fondos del donación de la Unión Europea.).

Finalmente cabe señalar que casi la totalidad de los jóvenes y adultos que participó en algún programa de reconocimiento de saberes opinan que los estimuló a seguir estudiando y más de la mitad considera que lo ayudó a valorar su propia experiencia y conocimientos. Las mejoras en la situación laboral (la actual o en la

búsqueda) fueron señaladas por el 20% y 30% de la población. Sólo un 10% de estos encuestados piensa que el programa no contribuyó en nada en vida.

### **6.3 Educación no formal y reconocimiento de saberes previos**

La educación no formal ha sido promovida desde diversas orientaciones y grupos como una instancia de recuperación educativa y de formación para los sectores con baja educación. Sin embargo, en Argentina estudios de la década del 80 (Gallart, 1989) advertían que sólo un 20% de la población adulta del área metropolitana tomaba cursos de educación no formal. Una década después los datos de 1998 mostraban un mayor acceso ya que 28% de la población de 15 a 60 años había participado en instancias de educación no formal (Riquelme; 2000). De acuerdo con ArCaWall, sólo 21% de los jóvenes y adultos del AMBA realizó algún curso de educación no formal en el último año.

Las investigaciones citadas (Gallart, 1989; Sirvent, 1992; Riquelme; 2000), al igual que las realizadas en otros países<sup>29</sup>, dan cuenta de que el nivel educativo de base es un factor determinante para la participación en educación más allá de la escuela. La fuerte asociación entre el nivel educativo alcanzado y la participación en educación no formal se vuelve a comprobar con datos recientes provenientes de la encuesta ArCaWall (Cuadro 6.12).

A los fines de esta tesis, interesa indagar acerca del aprovechamiento de los saberes previos en los cursos de educación no formal. De acuerdo a los datos de ArCaWall, los saberes no acreditados de los jóvenes y adultos parecen no ser aprovechados por las instancias educativas, aún por las denominadas no formales. Ello puede verificarse para el caso de quienes asistieron a cursos de educación no formal en el último año. Más de dos tercios de estos encuestados respondieron que tenían conocimientos o experiencias previas sobre la temática del curso que realizaron, sin embargo sólo 23% dice que sus saberes fueron reconocidos o valorados de algún modo por la institución en que realizó el curso, es decir, lo pusieron en un curso o nivel más avanzado, le aprobaron módulos o temas.

---

<sup>29</sup> Doray y Arrowsmith, (1997) , op- cit.; Jenkins, A., Vignoles, A. Wolf, A. y Galindo-Rueda, F. (2002); Livingstone, D. y A. Scholtz (2006)

**Cuadro 6.12: Población de 18 años y más que asiste o asistió en los últimos 12 meses a cursos de educación no formal: tasa de asistencia y disponibilidad de conocimientos o experiencias previas sobre el tema del curso y reconocimientos o valoración de estos conocimientos por la institución, según máximo nivel educativo alcanzado. Área Metropolitana de Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

	Total	Nivel educativo alcanzado			
		Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Superior
<b>Tasa de asistencia a educación no formal</b>	<b>20,6</b>	<b>0,0</b>	<b>7,3</b>	<b>9,8</b>	<b>47,0</b>
<b>¿Tenía conocimiento o experiencia previa sobre el curso y reconocimiento o valoración de dichos conocimientos?</b>					
Si tenía conocimientos previos	67,9	70,0	44,4	58,3	75,2
le fueron reconocidos	23,0	10,0	5,6	16,7	29,7
pero no le fueron reconocidos	44,8	60,0	38,9	41,7	45,5
No tenía conocimientos o experiencias previas	32,1	30,0	55,6	41,7	24,8

Fuente: Encuesta ArCaWall "Trabajo y Educación a lo largo de la Vida" (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto "Educación media y formación para el trabajo para jóvenes" (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

Los porcentajes de jóvenes y adultos con algún conocimiento previo sobre la temática del curso son similares en todos los tramos educativos, sin embargo, los que tienen mayor educación obtuvieron algún reconocimiento de sus saberes (29,7%) en mayor proporción aquellos con bajo nivel educativo (10%). Los datos de la encuesta no nos permiten profundizar en el motivo de estas diferencias en el reconocimiento obtenido según el nivel educativo, pero pueden indicarse al menos dos causas: la adecuación o pertinencia de los saberes previos de cada población respecto a los temas del curso y/o cierta la falta de flexibilidad de las instituciones. En todo caso, se comprueba que los jóvenes y adultos que tienen bajo nivel educativo no sólo participan menos de la educación no formal, sino que en muchos casos no logran hacer valer sus conocimientos previos en estas instancias.

Las credenciales de que disponen y el reconocimiento de saberes informales pueden constituir una barrera para el acceso a la educación no formal. En la población adulta total casi un 40% dice no haber podido realizar un curso de educación no formal que hubiesen querido hacer. Los jóvenes y adultos con menor nivel educativo parecen tener una menor demanda de cursos de educación no formal y por lo tanto alguna dificultad en menor proporción que los que tienen educación superior. Cerca del 20% de quienes tienen primario incompleto o primario completo no han podido realizar un

curso, mientras este porcentaje es mayor a 50% entre los jóvenes y adultos con nivel superior.

**Cuadro 6.13: Población de 18 años y más que hubiera deseado hacer un curso en el último año pero no pudo realizarlo por motivos por los cuáles no realizó el curso. Área Metropolitana de Buenos Aires. 2011. Porcentajes de respuestas afirmativas.**

Motivos de no haber realizado el curso o programa educativo deseado	Total	Máximo nivel educativo alcanzado			
		Hasta primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Superior
<b>Porcentaje de población que hubiera deseado hacer un curso en el último año pero no pudo realizarlo</b>	<b>39,3</b>	<b>17,1</b>	<b>22,6</b>	<b>39,7</b>	<b>52,6</b>
No tenía tiempo	66,9	55,8	58,9	62,1	76,4
Los cursos se dictaban en horarios que no le convenían o estaban en lugares de difícil acceso	36,0	30,2	32,9	32,8	40,7
Tenía responsabilidades familiares tales como cuidar niños u otros familiares dependientes	34,4	32,6	37,0	44,8	29,3
Los cursos eran demasiado caros o usted no tenía dinero para los cursos	32,8	34,9	31,5	37,9	30,7
No podía costear un servicio de cuidado de niños	15,9	14,0	24,7	15,5	12,1
Requería conocimientos previos o le pidieron certificados que no disponía	4,1	14,0	6,8	1,7	0,7
Usted ya hizo los cursos que necesitaba o no necesitaba más cursos	2,5	2,3	1,4	3,4	2,9
No le reconocían la experiencia o los conocimientos previos de los que ya disponía	2,5	9,3	1,4	0,0	2,1
El certificado que le otorgaban no le servía para mejorar su situación profesional	1,6	2,3	1,4	1,7	1,4
El certificado que le otorgaban no le servía para continuar estudios posteriores	1,3	2,3	1,4	1,7	0,7
Otros	11,1	7,0	12,3	15,5	10,0

Fuente: Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET- PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

No existen diferencias significativas entre las dificultades señaladas por la población con distinto nivel educativo. La barrera principal para la participación en los cursos de educación no formal es la falta de tiempo para la asistencia, seguida por problemas propios de la oferta (horarios o ubicación física de las instituciones inconvenientes), las responsabilidades familiares (incluyendo la dificultad de costear un servicio de cuidado de niños) y los costos monetarios de los cursos.

Los requisitos de conocimientos o certificados previos diferencian al grupo con menor educación del resto: un 14% respondió que es un impedimento, mientras en el grupo más educado solo respondió afirmativamente el 0,4%. También es notorio que los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo (hasta primario completo) señalan en mayor proporción que aquellos con nivel secundario y más, que la falta de reconocimiento de la experiencia y los conocimientos previos constituye una barrera para su participación en cursos de educación no formal.

#### **6.4 Hacia una reconstrucción de los recorridos educativos y de formación de la población con bajo nivel educativo**

La síntesis abarcativa de todas las variables analizadas en el capítulo puede utilizarse a la manera de una reconstrucción del tránsito de los jóvenes y adultos del AMBA por los ámbitos de apropiación de saberes. La interpretarlas se realiza en relación con el máximo nivel educativo alcanzado, segmentado en los mismos cuatro grupos que se presentaron en el primer capítulo (apartado 1.3.2). Si bien no se trata de un estudio de trayectorias, en tanto no se sigue al o los mismos sujetos a lo largo del tiempo, este ejercicio permite recomponer una cierta cantidad de acontecimientos y de elementos que dan cuenta del recorrido y la posición actual de los jóvenes y adultos encuestados en los diferentes ámbitos de apropiación de saberes.

**Cuadro 6.14 Beneficiados y excluidos de la educación**

<b>Grupos</b>	<b>Educación</b>
Beneficiados en la educación y el trabajo	Alto: Superior terciario o universitario completo
	Medio: Educación secundaria completa y superior incompleto
Excluidos de la educación y el trabajo	Bajo: Primaria completa o secundaria incompleta
	Muy bajo: Nunca asistió o primaria incompleta

Las evidencias cuantitativas sobre el pasaje de cada grupo por la educación y de la formación confirman su caracterización como beneficiados o excluidos de la educación y el trabajo.

Los jóvenes y adultos con muy bajo nivel educativo representan casi el 9% de la población de 18 años y más del AMBA y son mayoritariamente inactivos, es decir, no trabajan ni buscan trabajo. Respecto a su trayectoria educativa y de formación cabe destacar que:

- son muy pocos los que han intentado una segunda chance educativa (10%) es decir comenzar o retomar el nivel primario;
- tampoco parecen haber recurrido a otras instancias de formación, menos del 10% realizó un curso de formación profesional y parece aún más minoritario el grupo que participó en otros tipos de educación no formal, aunque casi un 20% planifica realizar algún curso en los próximos años;

- las temáticas preponderantes de realización de aprendizajes informales son las vinculadas con el hogar y luego los intereses generales;
- la posibilidad de contar con el reconocimiento formal del aprendizaje y experiencias de los que disponen podría redundar en su inscripción en algún programa educativo para casi una cuarta parte de estos jóvenes y adultos;
- la fuente principal de conocimientos sobre su ocupación es la propia experiencia y el trabajo con otros, lo cual es coherente con su trayectoria educativa.

**Cuadro 6.15: Población de 18 años y más. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. 2011. En porcentajes.**

Trayectoria de educación y formación	Nivel educativo alcanzado			
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto
% en el población de la población de 18 años y más	8,8	40,1	37,0	14,1
Condición de actividad				
Ocupado	38,6	57,3	61,8	85,0
Desocupado	4,3	7,8	8,1	1,8
Inactivo	57,1	34,9	30,1	13,3
Intentó comenzar o retomar sus estudios	10,0	21,1	NC	NC
Asiste o asistió a cursos de formación profesional	8,6	34,0	NC	NC
Asistió a cursos de educación no formal	0,0	8,7	30,4	41,6
Planifica hacer algún curso de educación no formal en los próximos años	18,6	41,1	59,8	60,2
Realizó aprendizajes informales relacionados con el Trabajo remunerado (solo ocupados)				
Hogar	25,9	50,0	65,0	80,2
Intereses generales	54,3	60,4	72,0	68,1
Se inscribiría en un programa educativo si el reconocieran formalmente su aprendizaje y experiencias	38,6	48,6	71,6	80,5
Fuente principal de conocimientos para su ocupación (ocupados y desocupados cesantes)	22,9	53,3	60,8	62,8
Otros que realizan la misma ocupación o compañeros de trabajo				
Esfuerzos personales/ experiencia	36,7	46,2	36,8	20,4
Programa de capacitación del empleador	63,3	49,0	53,9	64,3
Programa de capacitación de sindicato o alguna cámara u organización	0,0	1,9	6,4	3,1
Encuestado y socios /Encuestado, compañeros de trabajo y empleador	0,0	0,5	0,0	2,0
Otros	0,0	1,0	2,0	2,0
	0,0	1,4	1,0	8,2

**Notas:** Nivel educativo alcanzado: muy bajo: hasta nivel primario incompleto; bajo: primario incompleto y secundario incompleto; medio: secundario completo y superior incompleto; alto: superior completo y más (terciario, universitario, posgrado).

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Encuesta ArCaWall “Trabajo y Educación a lo largo de la Vida” (2011), CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y Proyecto “Educación media y formación para el trabajo para jóvenes” (Convenio n° DCI-ALA/2007/188991), Ministerio de Educación de la República Argentina (con fondos del donación de la Unión Europea.).

Los jóvenes y adultos que completaron la educación primaria e ingresaron al nivel secundario pero no lo finalizaron constituyen el 40% de esta población, se trata de población activa y mayoritariamente ocupada. Pese a tener bajo nivel educativo, y por lo tanto estar en situación de riesgo educativo, sus trayectorias educativas son significativamente diferentes del grupo anterior:

- una quinta parte (21%) de ellos han intentado volver a la escuela para comenzar o completar el nivel secundario y un tercio (34%) realizó algún curso de formación profesional;
- la participación actual o en el último año en cursos de educación no formal resulta sin embargo relativamente bajo, aunque un 40% dice tener la intención de realizar algún curso en los próximos años;
- la mitad o más de esta población realizó aprendizajes informales en todas las áreas de actividad consideradas: el hogar, el trabajo remunerado y los intereses generales;
- asimismo más de la mitad se inscribiría en un programa educativo si el reconocieran formalmente aprendizajes y experiencias previas;
- para este grupo, la propia experiencia y los compañeros de trabajo constituyen la fuente más importante de aprendizajes para su ocupación.

Los jóvenes y adultos que completaron la educación secundaria y accedieron a la superior aunque sin completarla son el 37% de la población de 18 años y más del AMBA y mayoritariamente están ocupados. El haber completado el nivel secundario se destaca como un hito para la trayectoria educativa y de formación, pues habilita el aprovechamiento de otras instancias educativas no formales y a la iniciativa de realizar aprendizajes informales intencionales y/o buscar el reconocimiento formal de lo aprendido en distintas áreas de la vida. Pese al mayor nivel educativo respecto a los grupos anteriores, la fuente principal de conocimientos para el desempeño de su ocupación es el esfuerzo propio y la experiencia así como el aprendizaje con otros que desarrollan la misma actividad.

En la cúspide de la pirámide educativa se encuentra el 14% de la población de 18 años y más del AMBA. Sin dudas es el grupo más beneficiado de la educación en sus distintas modalidades (formal, no formal e informal) y también respecto a la situación de trabajo pues la gran mayoría son ocupados y menos del 2% está desocupado.

Una primera conclusión a resaltar es la asociación entre la educación formal y las otras instancias de apropiación de saberes. La caracterización de la educación formal como la base sobre la que se asientan otras modalidades educativas resulta comprobada a través de los recorridos reconstruidos y analizados a lo largo del capítulo. La situación

de desventaja educativa de la población con muy bajo y bajo nivel educativo se reproduce tanto en las instancias no formales como en la realización de aprendizajes informales. La política educativa y de formación para el trabajo debería tener muy presente esta interacción y el rol fundamental de la finalización de los niveles educativos para seguir aprendiendo.

La utilización de programas de reconocimiento de saberes como instancias facilitadoras de las chances de volver a estudiar o retomar los estudios formales para los jóvenes y adultos que deben terminar la primaria y/o la secundaria, tendrán que tener en cuenta algunos aspectos vinculados a las características de los sujetos y de las instituciones.

El reconocimiento de saberes previos o informales de la población con bajo nivel educativo tiene que enfrentar el principio de avance acumulativo, expresado en la debilidad de estos grupos para auto-valorar sus saberes en relación con los académicos o de tipo conceptual propios de sistema educativo. El menor aprovechamiento que los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo harían de estos programas de validación no es un tema menor en tanto es la población a la que estarían dirigidos.

La cultura institucional y/o pedagógica constituye otro obstáculo para la implementación del reconocimiento de saberes, ya que pudo comprobarse que los conocimientos previos no son valorados ni reconocidos por las instituciones de educación no formal, a pesar que una proporción importante de los cursantes (67,9%) contaban con algún conocimiento. El sistema educativo podría mostrar más resistencias aún. La participación de los docentes y el resto de la comunidad educativa en el diseño de instancias validación es una medida indispensable para vencer resistencias y explorar metodologías adecuadas a la realidad de nuestro país.

**Tercera Parte**  
**La regulación del reconocimiento de saberes**

## **Capítulo7**

### **El reconocimiento de saberes como un campo relativo y conflictual**

Este capítulo sostiene el carácter relativo y conflictual de las políticas de reconocimiento de saberes en tanto pueden identificarse objetivos, intereses y lógicas de intervención diversas, y hasta contrapuestas. La complejidad se evidencia no sólo en los actores que participan, sino también en la proliferación de tipos de títulos y certificados y el impacto que los mismos pueden tener en las oportunidades educativas y laborales de las personas. Tal como se explicitó en capítulos previos, al definir el carácter relativo y conflictual de este campo de la política pública estamos recurriendo a un abordaje originalmente utilizado para interpretar las calificaciones ocupacionales

El primer apartado presenta las perspectivas y las posiciones de diferentes actores que intervienen en el reconocimiento de saberes interpretada como pugna de intereses entre: instituciones educativas de diferentes niveles, docentes, representantes de los trabajadores, empresarios y sus representantes, hasta los propios grupos técnicos de los sectores del Estado, etc.

Los riesgos y las limitaciones de las políticas de reconocimiento en la Argentina, dada la proliferación de certificados respaldados desde diversos ámbitos públicos y del trabajo, son cuestiones que se analizan en el segundo apartado. Esto preocupa por la incidencia en la agudización de la segmentación socio-educativa a través de circuitos de certificados diferenciados que funcionan en paralelo, sin articulaciones y ni puentes.

En el último punto se ponen en tensión algunos supuestos que animan las políticas de reconocimiento de saberes de la experiencia. Como se desarrolló en el capítulo dos, estas políticas se promueven desde distintos ámbitos como instancias de justicia social y educativa con la población que ha sido excluida del sistema educativo y, por lo tanto, de la distribución del saber socialmente valorado. En este apartado se analiza que sucede en el caso de la Argentina identificando los objetivos explícitos e implícitos de dichas políticas.

La fuente de información original que se utiliza en este capítulo y en el siguiente (capítulo ocho) es la consulta de opinión<sup>30</sup> acerca de algunas dimensiones que hacen al carácter relativo y conflictual de las políticas de reconocimiento de saberes en Argentina, que formuláramos a un grupo de académicos, responsables y técnicos de áreas de educación y formación para el trabajo así como a representantes sindicales y de organismos de certificación. La indagación estuvo centrada en las políticas de reconocimiento de saberes y certificación de competencias adquiridas fuera del sistema educativo, para identificar las debilidades y las fortalezas de las experiencias en curso en Argentina. Las respuestas obtenidas se recuperan en los tres apartados para dar cuenta de las diversas conceptualizaciones y perspectivas que caracterizan a estas políticas aún no consolidadas en nuestro país.

## **7.1. Pugna de intereses**

En este apartado interesa analizar las perspectivas y/o posiciones de los actores principales respecto a las políticas de reconocimiento e interpretar los intereses que guían su intervención en este campo, así como los riesgos o limitaciones que advierten sobre la implementación actual o futura de las mismas.

### ***7.1.1 Evidencias de la pugna de intereses***

El reconocimiento de saberes es un campo de la política pública de educación y formación para el trabajo donde convergen una multiplicidad de actores cuyos objetivos, intereses y lógicas de intervención son diferentes y hasta contrapuestos, en tanto la intervención de cada uno responde al lugar que ocupan y a los grupos que representan en la dinámica de las relaciones sociales.

En capítulos previos pudo reconstruirse el mapa de los actores sociales que participan en Argentina: sectores del Estado con sus respectivos cuerpos técnicos, actores del mundo del trabajo, instituciones del sistema educativo y de formación, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. Desde algunos ámbitos se reconoce que “no menos amplia es la diversidad de motivos, objetivos y concepciones

---

<sup>30</sup> Ver Anexo Metodológico

que estos actores movilizan. Cada uno de ellos construye una visión de los problemas que debe resolver, y en función de ella otorga sentido y justificación a su política” (Hernández, 2002; p. 33). Sin dudas estos grupos reclaman y/o adoptan medidas para que el reconocimiento de saberes atienda a sus respectivos objetivos e intereses entrando en muchas veces en competencia o en conflicto, sobre todo cuando estas acciones las desarrolla el Estado distribuyendo recursos de distinto tipo.

Cabe también señalar que así como las posiciones de estos agentes respecto a las políticas de reconocimiento de saberes y su implementación pueden no ser homogéneas, tampoco existe un consenso al interior de cada grupo acerca de la utilidad o conveniencia de las mismas para los jóvenes y adultos en general, y los trabajadores en particular. La investigación comprobó que el reconocimiento de saberes constituye un campo relativo y conflictual que expresa las pugnas de intereses entre los actores que intervienen. En nuestra perspectiva analítica hemos podido verificar que dicha pugna coincide con la existencia de intereses:

- individuales, es decir, de los trabajadores jóvenes y adultos que variará según su situación educativa, socio-económica y laboral;
- colectivos o corporativos, que agrupan a los representantes de la producción, empresarios y trabajadores, así como a las asociaciones de trabajadores desocupados y otras que actúan a favor de los derechos de jóvenes y adultos;
- sectoriales o de áreas de la política estatal, sean de Educación, Trabajo, Desarrollo Social u otros.

Las evidencias acerca de la pugna de intereses se presentan de acuerdo a los tres niveles de abordaje que orientaron la investigación de tesis, tal como fueron presentados en el capítulo tres de este documento: político-institucional, de programas y acciones y sujetos.

En el nivel *político institucional* se verificó que la pugna se juega en torno a quién o quiénes le/s corresponde regular el funcionamiento del sistema de reconocimiento y/o a qué organismos e instituciones podrán certificar y acreditar saberes. En nuestro país la potestad de dar certificados es del sistema educativo, específicamente, de los Ministerios de Educación. El reconocimiento de saberes

adquiridos en otros ámbitos, reabre la discusión acerca de la capacidad del sistema educativo de responder a las demandas del sistema productivo y por lo tanto su capacidad para reconocer el valor de los saberes construidos en el trabajo.

Otra de las cuestiones que moviliza intereses es la necesidad o no de generar una nueva institucionalidad dedicada al reconocimiento de saberes y competencias o la posible instalación de instancias de acreditación al interior de las instituciones de educación y formación para el trabajo existentes.

Hemos podido comprobar que en el nivel político institucional se desarrolla la pugna por la apropiación, manejo y disposición de los recursos ligados a la implementación de políticas de reconocimiento de saberes o certificación de competencias. La posibilidad de captar financiamiento de parte de organismos internacionales puede determinar la elección de una u otra línea de política, de la misma manera que entre los sectores del Estado se disputan la apropiación de los recursos del tesoro nacional y/o provincial. Para los actores del mundo del trabajo y de la sociedad civil participar en acciones financiadas por el Estado es también una manera de obtener recursos económicos que sustenten a sus organizaciones. En todos los casos, los recursos económicos devienen en disponibilidad de recursos humanos y físicos que dan mayor capacidad de acción y por lo tanto, poder a los distintos actores que intervienen.

Así, no sólo se compite por recursos económicos sino también simbólicos vinculados a la capacidad de evaluar saberes y entregar certificados y, por tanto, influir en los procesos sociales de formación y jerarquización de identidades individuales y colectivas, y sobre todo profesionales. Además, promover y encarar acciones de reconocimiento y certificación da visibilidad y legitimidad a las instituciones en un contexto en que pueden sentir deteriorada o debilitada su capacidad de representación o afiliación.

En el nivel de los *programas y acciones* se identificó la falta de acuerdos acerca de cuestiones conceptual metodológicas, es decir, acerca del tipo de saberes que se evaluarán y cómo las metodologías y procedimientos de la evaluación. Respecto a la primera cuestión la discusión se desarrolla en torno a la certificación de competencias o

la acreditación de saberes; no es un tema menor pues la definición que se adopta encauza las acciones y la participación de los diferentes actores.

Las alternativas contrapuestas acerca de las metodologías a utilizar están centradas en torno a la conveniencia de recurrir a los procedimientos de certificación de competencias que, promovidos por organismos internacionales (OIT-CINTERFOR y/o BID), son aplicados por otros países y que apuntan a la descomposición funcional de los puestos, o de desarrollar metodologías originales que recuperen el sentido de los saberes de los que se han apropiados los sujetos en distintas experiencias de trabajo y de vida.

Al nivel de los *sujetos* con bajo nivel educativo se identificaron dos cuestiones que, sin dudas, significarían pugnas explícitas o implícitas con otros grupos de población. Ya hemos señalado las dificultades de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, para reconocer sus necesidades y expresarlas como una demanda social ante el Estado, por lo cual resulta crucial el fortalecimiento de la organización de estos sectores. Cabe recordar que las investigaciones citadas en esta tesis han comprobado los efectos inhibitorios de las múltiples pobrezas y del principio avance acumulativo en la capacidad de demanda de los sectores populares, así como los efectos de los mecanismos de cooptación, clientelismo y participación engañosa que tienden a desactivar el conflicto (Sirvent, 1999 y 2007; Riquelme; 1978, 2000; Bélanger y Federighi, 2004).

En la definición de las políticas públicas de educación y formación se verificó que los sujetos con bajo nivel educativo están en situación desventajosa frente a los intereses de otros grupos sociales, con mayor capacidad para expresar y presionar por sus demandas ligadas a más educación. La defensa de la educación de adultos y su fortalecimiento entra muchas veces en tensión con las vinculadas a los niveles superiores y otras veces con la educación común, generando falsos conflictos entre las posibilidades de atender a los niños, adolescentes y jóvenes o a sus padres.

En el sistema educativo existen resistencias respecto a la acreditación de los saberes que se han construido en la experiencia laboral y en otros ámbitos de la vida social. La investigación ha podido identificar que en los últimos años pedagogos y docentes de la educación de adultos han impulsado instancias más flexibles de cursada y

programas para la vuelta a la escuela, a la par que el reconocimiento de saberes está siendo discutido en algunos ámbitos de la modalidad de adultos.

Las pugnas alrededor de las políticas de reconocimiento de saberes adquieren diferentes significados de acuerdo a los ámbitos en que se desarrollan y los actores que están involucrados en tanto re-editan conflictos ya existentes entre: a) capital-trabajo; b) el sector Educación y Trabajo por la educación y formación para el trabajo y c) los saberes académicos e informales en el sistema educativo.

(a) La disputa de saberes en el ámbito del trabajo puede ser interpretada en el marco del conflicto entre el capital y el trabajo “Esto significa considerar los saberes requeridos a los trabajadores, aquellos que efectivamente son movilizados en el acto de trabajo y los saberes que son especialmente valorizados, en las movilidades profesionales y los sistemas de remuneración” (Figari y Hernández, 2009; p. 2).

La negociación de los saberes constituye un núcleo del conflicto capital y trabajo, pues apropiarse de conocimientos es una forma de poder, una fuente de estabilidad laboral y también una condición en la negociación de salarios. Los temas en cuestión remiten a los saberes previamente requeridos a los trabajadores; los que son resultado de la experiencia laboral y los que se obtienen través de cursos de capacitación especialmente diseñados al respecto (Riquelme, 1994).

La orientación que tome el reconocimiento de los saberes de los trabajadores puede generar resistencias entre los empresarios o entre los trabajadores. El caso de los procesos de certificación de competencias resulta interesante, en tanto en algunos sectores de actividad parece haber un consenso e incluso acuerdos entre empresarios y sindicatos sobre su conveniencia o beneficios, según la parte que ceda cada actor en el proceso de negociación.

(b) Al interior del Estado y en sus diferentes niveles - nacional, provincial y hasta municipal- existen tensiones respecto a los roles y funciones que le corresponden a los sectores de Educación y Trabajo en la educación y formación de los trabajadores. Las medidas que se implementaron en la última década del siglo pasado incrementaron esta tensión, por la asignación de funciones de formación y capacitación laboral al

sector Trabajo establecida por la Ley de Empleo sancionada en 1991 (24.013); más allá que esta medida implicó la recuperación histórica de una función para ese sector. En aquel periodo lo crucial fue la orientación de esas políticas que redundó en la multiplicación de acciones de capacitación fragmentadas y orientadas a una supuesta demanda del mercado laboral, que se sumaba a la reforma de la estructura del sistema que eliminó la educación técnica como modalidad e incluyó la educación de adultos y la formación profesional entre los regímenes especiales.

Así, el sector Educación perdió o relegó poder de conducción en la formación de los trabajadores, a la par que las otras carteras, principalmente Trabajo, encararon acciones que expandieron y diversificaron este ámbito. Estudios previos plantearon “un punto clave es repositonar al sector educación en un rol más activo en la definición de la política de formación para el trabajo pues, como quedó comprobado, en este ámbito se yuxtaponen las urgencias de la política social y de empleo, mientras los objetivos educativos pierden peso” (Herger, 2007; p. 193).

Específicamente en torno al reconocimiento de saberes se registran pugnas acerca de quién debe cumplir la función de certificación y acreditación y qué orientación deberían tener estas políticas. En la actualidad, las mismas se resuelven por el funcionamiento de canales paralelos en los que se superponen ofertas y recursos; los sujetos que transitan por estos circuitos acumulan certificados que muchas veces no pueden articular ni integrar en términos de carreras laborales.

(c) Al interior del sistema educativo se advirtieron posiciones diferentes acerca de la conveniencia o beneficios de acreditar saberes adquiridos en otros ámbitos. El sistema educativo históricamente ignoró o desconoció los saberes construidos en otras circunstancias de la vida social y económica, “hay una falta de escucha por parte de los educadores oficiales (educadores en un sentido general) respecto de los saberes adquiridos en la “práctica”, y que esa ausencia inhabilita el “reconocimiento de una transferencia” (Puiggrós et. alt. , 2004; p. 144). De ahí que una de las disputas refiere a la jerarquía de los saberes socialmente relevantes y a cuál es el lugar de la escuela como espacio de transmisión de saberes académicos.

Las posibilidades de realizar el reconocimiento de saberes especialmente cuando se trata de saberes complejos, como los vinculados a los contenidos de los planes de estudio de secundaria u otros niveles, genera también advertencias de parte de algunos educadores. Los discursos a favor plantean la necesidad de un cambio de rol en los docentes, que además de transmitir puedan escuchar y hacer surgir los saberes de la experiencia; otras posturas reflexionan sobre las dificultades en el diseño de metodologías alternativas y la confiabilidad de las mismas. La acreditación de saberes logrados en ámbitos no escolares, genera el temor de promover una acreditación social de los sujetos en situación de vulnerabilidad, sin el logro real del aprendizaje.

En la educación de jóvenes y adultos, las entrevistas realizadas permitieron identificar discusiones en relación a los programas de ingreso y cursada y las garantías para la apropiación de saberes socialmente relevantes. En la actualidad, los programas semipresenciales y a distancia están siendo observados por algunos actores del propio sistema que alertan sobre la relación entre una mayor flexibilidad y los problemas de calidad en los aprendizajes.

Finalmente, la investigación permitió comprobar que en Argentina, más que una política pública consensuada sobre el reconocimiento de saberes, existen medidas y acciones que responden a los intereses de los actores de la sociedad civil, de los propios cuerpos burocráticos del Estado y de los organismos internacionales que poseen los recursos para promover determinadas líneas de acción. Es de esperar que la maduración de ciertas condiciones especialmente en el nivel político-institucional, vayan generando espacios de consenso y concertación que favorezcan un funcionamiento más articulado entre los sectores y actores de la educación y el trabajo.

### *7.1.2 Los actores sociales frente al reconocimiento de saberes*

La consulta a informantes clave incluyó como un tema de indagación la posición o perspectiva de los actores sociales sobre el reconocimiento de saberes y competencias obtenidos fuera del sistema educativo, especialmente en el trabajo, para identificar en sus respuestas aspectos que ilustraran la diversidad de objetivos e intereses.

Las políticas de reconocimiento de saberes en su forma de certificación de competencias parecen concitar un consenso entre ciertos sectores del empresariado, sindicales y los grupos técnicos del Ministerio de Trabajo, pero también pueden identificarse entre esos mismos actores posiciones de resistencia u oposición.

Un empresario de la construcción e integrante de la cámara del sector listó en un seminario<sup>31</sup> sobre el tema todos los aportes de la certificación de competencias a la empresa:

- “Contribuye a una mejor gestión del personal en cuanto a reconocimiento de sus capacidades, planificando su desarrollo de conocimientos, promocionando sus categorías, para mejoras laborales y económicas, promueve su especialización.
- Identifica las necesidades de capacitación, pudiendo acompañar mejor el desarrollo de las nuevas tecnologías.
- Fortalece las políticas de calidad y de los procesos de mejora continua de su oficio y de la empresa que lo requiere para su certificación de calidad.
- Transmite confianza hacia sus clientes, porque permite demostrar la idoneidad de los trabajadores, productos y procesos.
- Motiva a los recursos humanos hacia la mejora de sus capacidades; desarrollo no solo en el ámbito laboral sino también como ejemplo dentro de su núcleo familiar” (Molina, H. 2011).

El sector empresario que acepta la implementación políticas de certificación de competencias encuentra en las mismas un mecanismo que facilita la gestión de los recursos humanos, es decir, su selección, clasificación y movilidad de manera individualizada y sorteando el proceso de negociación colectiva.

---

<sup>31</sup> Seminario Internacional Políticas de validación, acreditación, reconocimiento de aprendizajes obtenidos fuera del sistema educativo, OEI, 4 y 5 de mayo de 2011. Buenos Aires, Argentina. <http://www.oei.org.ar/vani/actividades.html>

“(…) en la disminución de los costos. Cuando se coloca el tradicional cartelito “hay vacantes”, aparece alguien que dice que es albañil, pero para demostrarlo tiene que trabajar tres meses y al final de ese lapso quizá se llegue a la conclusión de que está para ayudante de albañil. Entonces, el costo que tiene la empresa hasta determinarlo es muy alto” (Massarini, 2009; p. 38)<sup>32</sup>

La certificación de trabajadores también está relacionada con la necesidad de cumplir con los estándares de calidad (distintas normas ISO) de la producción. Además, en la actualidad la formación y la evaluación por competencias de los trabajadores es financiada con fondos provenientes del sector público (Ministerio de Trabajo), con lo cual las empresas se liberan de los costos asociados a estos procesos.

Frente a las ventajas para el sector patronal, interesa conocer las razones que han llevado a muchos sindicatos a participar de estas políticas. La visión de uno de los sindicatos que más avanzó en su implementación en acuerdo con el programa del Ministerio de Trabajo es la siguiente:

“Las entidades que representan a los trabajadores en nuestro país vienen liderando desde hace ya varios años distintos proyectos de formación profesional y certificación de competencias laborales. A través de estas acciones, los sindicatos construyeron una perspectiva de la formación profesional y de la certificación de competencias que redefine y amplía determinados procesos que históricamente se circunscribieron a la mirada empresarial. De esta forma, la perspectiva sindical reconoce el nuevo marco de relaciones laborales –que por supuesto impacta en la definición de políticas de formación de los trabajadores- estructurado por procesos como la innovación tecnológica y organizacional, las exigencias de calidad y las demandas cada vez mayores de competencias profesionales, pero las vincula con la solidaridad, la inclusión social y formativa; en definitiva con la justicia social. Reconociendo la centralidad y el carácter estratégico que asume el saber obrero para responder a los imperativos de la producción en estos tiempos, los sindicatos participan activamente en la gestión de numerosas instituciones de formación profesional desarrollando esta impronta” (Gandara, s/f, pp. 8-9).

En esta cita se destaca que el enfoque de competencias ha sido apropiado por algunos sindicatos con una pretendida conversión del mismo en beneficio de los trabajadores, a través del equilibrio entre las exigencias de calidad y flexibilidad en el

---

<sup>32</sup> Entrevista en *Revista ERGO*, Julio – Agosto, 2009. En: <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/fundacion-uocra-en-los-medios-entrevista-2009-0708.pdf>

proceso de trabajo y la justicia social. Específicamente respecto al porqué del involucramiento de los sindicatos en procesos de certificación el mismo funcionario sindical sostiene que:

“el aporte de las organizaciones sindicales es indispensable para salvaguardar el capital intelectual. Si este último se apoya en el capital humano, desde la visión de los trabajadores resulta incuestionable el reconocimiento de sus competencias, el respeto por los saberes adquiridos a lo largo de su trayectoria laboral y la defensa del trabajo decente” (Gandara, s/f; p. 10).

El valor del proceso de certificación para establecer el “saber-hacer” real de un trabajador y objetivar su nivel de competencia parece ser el principal beneficio que encuentran algunos representantes sindicales:

*“Porque, en realidad, también hay una discusión de categorías; generalmente, antes cuando era la libreta, la categoría te la daba el que te empleaba y vos decías “Yo soy Gardel” y el tipo decía “Pero a mí demostrame que sos Gardel” y cuando terminaste de demostrar ya había terminado la obra y te pagó siempre como auxiliar y no como lo que es. Bueno, hoy con el sistema, si la certificación dice que sos albañil te paga como albañil y en función de la calificación que ya tenés dada, con lo cual eso eleva los pisos salariales y, por supuesto, cada trabajador labura de lo que corresponde y cobra por lo que corresponde en términos de su calificación. Así que eso ha sido un motivo por el cual tanto las certificaciones de formación como de competencias se han desarrollado fuertemente en el sector porque los propios trabajadores lo quieren” (Entrevistado-sector construcción)<sup>33</sup>*

En la década de 1990 el poder de negociación sindical fue socavado por los altos niveles de desocupación e informalidad. Además, en ese periodo los sindicatos que históricamente han desempeñado un rol importante en la educación y formación para el trabajo, vieron debilitada su actuación por la implementación de mecanismos de asignación de recursos estatales vía licitaciones públicas que impulsaron la aparición de instituciones privadas y particulares, la mayoría sin tradición en este ámbito (Riquelme, Herger y Magariños; 1999). En ese marco, algunos sindicatos adhirieron a la introducción de la formación por competencias y posteriormente su certificación pues

---

<sup>33</sup> Para proteger el anonimato sólo se indica el ámbito al que pertenece o perteneció el entrevistado o entrevistada. Las citas de las entrevistas tienen la siguiente notación: figuran entrecomilladas y en cursiva y cuando se suprimen fragmentos se señalan con (...). Se trata de citas textuales en las que sólo se han suprimido algunas reiteraciones de palabras.

por esta vía podrían obtener de recursos económicos y de otro tipo (personal, instalaciones; etc.)

En los dos mil, la convocatoria a intervenir en el marco de programas de formación y certificación por competencias parece haber atraído a varios sindicatos, junto con la recuperación y expansión de los procesos de negociación paritaria. Algunos autores señalan que “movidos por la necesidad de producir algún efecto sobre sus afiliados, con una historia de construcción ligada a la representación por “beneficios” (seguridad social, salud, vacaciones, etc.) ven en la formación y la certificación, una fuente de recursos para la acción y, también, la posibilidad de relegitimar posiciones frente a sus afiliados” (Spinosa y Drolas, 2009; p. 4). Más aún podría decirse que algunos sindicatos se han apropiado y desarrollado la concepción y metodología de la formación, evaluación y certificación de competencias a partir de cuerpos técnicos propios, que la fundamentan y promueven fuertemente, entre los cuales cabe destacar el caso del sector de la construcción y mecánica automotor.

Sin embargo no todos los empresarios ni todos los sindicatos están de acuerdo con la implementación de procesos de certificación de competencias. La cuestión central del desacuerdo son las reivindicaciones salariales que pueden o no derivarse de dichos procesos:

*“Por un lado está el discurso de si 25.000 trabajadores van a pedir aumento, así dicho de una manera muy sencilla; y la parte sindical es “No queremos acompañar el proceso de certificación si eso no va a venir acompañado de un reconocimiento”. Esas son las dos miradas.” (Entrevistado-MTEySS).*

Entre algunos empresarios la preocupación que resalta respecto a la certificación de competencias es la referida a los incrementos salariales que podrían demandar los trabajadores una vez que les sea reconocida su experiencia. Frente a estos temores los especialistas y técnicos que promueven estas políticas se han encargado de difundir todas las ventajas que obtienen las empresa que incorporan este tipo gestión de recursos humanos.

[Refiriéndose a la postura de los empresarios] *“A veces la capacitación o la certificación en este caso se toma como un gasto, en realidad, es una inversión. Un trabajador capacitado o certificado, que significa que está capacitado, implica ahorro de tiempo en mano de obra, ahorro de materiales, bajar los niveles de accidentología, que redundan en mejores ganancias para el empleador. Entonces, si eso redundan en mejores ganancias para el empleador, este reconocimiento tiene que estar en la negociación salarial también. (...) Hay miedo en algunos casos, me parece. Ahora no se da tanto, al principio de esto se escuchaba mucho “Nos parece bárbaro, pero yo en mi empresa no quiero, porque si yo lo certifico me pide categoría”. Eso, te digo, hoy por hoy casi ni se escucha. Se está entendiendo mucho que si está certificado es porque es competente y ahorra materiales, hace el trabajo más rápido, la calidad de terminación del trabajo es mejor...”* (Entrevistado-experiencia Provincia de Buenos Aires).

*“En principio fue más mala palabra para la Cámara que para la UOCRA. Si había resistencias, se notaban más por el lado de los empresarios. El desconocimiento lleva a mirar las cosas desde ciertos prejuicios. Además, como por lo general los empresarios suelen centrar su enfoque en los costos, presuponían que el único resultado de la experiencia iba a ser un incremento de la masa salarial. Tenían miedo de que el final de la película fuera ese”* (Massarini, R., 2009; p. 35).

En el caso de los representantes de los trabajadores también hay posturas contrapuestas, así como algunos sindicatos adhieren, otros cuestionan el enfoque de la gestión, formación y certificación de competencias por la tradición y arraigo de la noción de calificaciones.

*(...) “igual se trabaja con los sectores que poseen tal tradición [de calificación]. Esto ocurre por ejemplo con el sector Metalmecánica. Allí los sindicatos tienen opiniones diferentes en cuanto a la aceptación de la certificación de competencias. Por un lado, el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) acepta tales certificaciones; pero, por otro lado, la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) se resiste principalmente por oposición ideológica a la certificación de competencias”* (Entrevistado-del MTEySS).

Los sindicatos renuentes a utilizar la noción de competencias y participar en programas de certificación sostienen que este enfoque responde a las nuevas características y necesidades del empresariado, especialmente la flexibilización laboral,

y tiende a liquidar los sistemas tradicionales de categorías por otros basados en niveles de desempeño y áreas de competencia.

*“(…) en el caso de la UOM y una de las contrapartes, que no estaban de acuerdo entre todas las seccionales. Tienen distintas posturas respecto a la certificación, entonces, ahí avanzamos con las seccionales que sí estaban de acuerdo, es el caso de Rosario. Nosotros tenemos un acuerdo firmado con los industriales metalúrgicos de Rosario y la UOM de Rosario, nada más de Rosario, otras seccionales no quieren avanzar en ese tema. También el caso de la industria de la cerámica, por ejemplo, ahí hubo una resistencia de parte del sindicato en avanzar a la certificación. Y en otros casos puntuales, yo te diría que son los menos.” (Entrevistado-MTEySS).*

*[¿Y desde el lado de los sindicatos?] “Sí. Hay sectores de estos que estamos trabajando y algunos más que se han metido de lleno en esta temática, que han hecho bandera de la capacitación de los trabajadores y ahora también han hecho una experiencia de certificación. Otros sectores, no los voy a nombrar, pero son otros sectores (…) Atienden mucho lo que es capacitación, pero no acceden a procesos de certificación por distintos argumentos. Para ellos, la certificación no aportaría nada, o se ata con la flexibilización laboral” (Entrevistado-Experiencia Provincia de Buenos Aires).*

Las posiciones adoptadas tanto por los grupos empresarios como por el campo sindical no son homogéneas y van desde la promoción de los procesos de certificación hasta la absoluta resistencia, pasando por una aceptación acrítica por la que algunos participan para obtener distintos tipos de ventajas.

Desde el sector educación que apunta realizar acreditaciones parciales de saberes del trabajo, si bien se considera que el reconocimiento de saberes es un derecho de los trabajadores, también surgen planteamientos acerca de la complejidad del proceso y de su implementación para la población con bajo nivel educativo.

*“Nosotros en realidad lo que tenemos que hacer es avanzar con los sectores más vulnerables, o por ejemplo los que aún no tienen la terminalidad de primaria, o no tienen terminalidad de secundaria. Y que eso sea un puente de los jóvenes y adultos hacia el mundo del trabajo” (Entrevistado-Ministerio de Educación).*

*“(…) es un derecho legítimo y necesario, para poder garantizar mejores procesos de calidad, no solamente para satisfacer el derecho personal, individual, sino también el*

*ejercicio de la actividad laboral y de cualificación de procesos laborales y de bienes y servicios” (Entrevistado-Ministerio de Educación)*

El rol de la educación y de los certificados en el mercado de trabajo y como materia de valorización en el marco de las negociaciones colectivas es remarcado por algunos entrevistados.

*“(…) hay que tener claro el contexto de negociación salarial. No es un fenómeno puntual que pueda funcionar..., porque ese certificado va a otorgar valor económico en beneficio de los trabajadores y de las organizaciones que los reconocen, o sólo va a tener, si no es así, beneficio para el empleador en la selección de personal” (Entrevistado-Ministerio de Educación)*

Estos entrevistados sostienen que obviar este contexto implica una visión del reconocimiento de saberes y/o competencias limitada o meramente técnica o metodológica, que oculta su dimensión política y económica tanto en el ámbito del trabajo como de la sociedad.

La posición de la comunidad educativa no siempre es de acompañamiento o acuerdo con el reconocimiento de saberes, así los entrevistados han remarcado la percepción de docentes de las escuelas de adultos y de instructores de la educación técnico-profesional. Las citas que siguen expresan la resistencia de los actores del sistema educativo ante propuestas de certificación de competencias o saberes, en tanto son interpretadas como un cuestionamiento al monopolio de la escuela en la transmisión de saberes y la certificación de trayectorias formativas.

*“Y por adentro tenía el problema de que el sistema educativo, o sea, los integrantes del sistema educativo, sabían o presentían que una acreditación de saberes o de competencias destruía la escuela, ¿por qué? Porque la lógica de sentido común de esta gente es “Se aprende en todos lados. En última instancia, ¿para qué vas a la escuela? Yo te certifico lo que aprendés”. Fuerzo a la escuela a que me entregue un certificado equivalente al de competencias por algún grado de titulación escolar, de certificación escolar. Con lo cual, ¿para qué querés la escuela?, si aprendés en el trabajo, aprendés en la formación para el trabajo que dan los sindicatos, y lo extraescolar, ¿para qué querés la escuela? Esto era el discurso, el temor que le generaba al sistema educativo” (Entrevistado-Experiencia Provincia de Buenos Aires).*

[en referencia a la experiencia realizada en la Ciudad de Buenos Aires] (...) *“Es decir fue una innovación “con” el sistema, no “a pesar de”; esto permitió conocer resistencias (especialmente de los Instructores de FP, que ven amenazada su función) y la complejidad de la modalidad de ejecución”* (Entrevistado-Especialista).

*“En la formación profesional temen que se vacíe. En educación de adultos la demanda es incorporar al sistema”* (Entrevistado - experiencia Provincia de Buenos Aires)

De acuerdo con los entrevistados, la comunidad educativa tiene varios temores sobre el reconocimiento de saberes entre ellas las que destacan: el vaciamiento de la educación de adultos y de la formación profesional, el debilitamiento del sistema educativo, la devaluación de los títulos y certificados, la complejización de las modalidades de enseñanza y de evaluación. Estas resistencias y temores son un obstáculo que debería superarse desde el sistema educativo si se intenta reconocer saberes, pues como señala uno de los entrevistados:

*“esto implica que el equipo docente realice el dialogo de saberes. [Respecto a la formación de los docentes] Hay diversidad muy amplia pero sería necesaria una formación específica”* (Entrevistado-Ministerio de Educación).

Los cambios que requería el reconocimiento de saberes en el rol de algunos de los docentes podrían generar tensiones vinculadas a dejar de ser la “encarnación del saber” y tomar rol de facilitador de la expresión de los saberes que tienen los sujetos:

*“porque nosotros teníamos que pasar del docente hablante al docente en una actitud de escucha, y esa era la operación para la cual se armó la capacitación; hubo dos capacitaciones para que el docente pasara a realmente detectar saberes. Primero, por una formación del docente; cuando vos estás hablando como docente y escuchás algo mal, cuando sos buen docente ¿qué hacés? Querés corregirlo y ahí estás enseñándole. Y lo que vos tenías que hacer acá es una operación de rescatar y poner en palabras el saber de las personas”* (Entrevistado-Experiencia provincia de Buenos Aires).

Ello remite a las características de la cultura escolar que deberían cambiar si se intentan implementar mecanismos más flexibles de ingreso y reingreso para que los jóvenes y adultos puedan completar un nivel y/o cursos de formación profesional partiendo de sus saberes previos.

Finalmente, las metodologías y procedimientos para el reconocimiento de saberes que superan el dominio de una determinada técnica es un desafío para el sistema educativo:

*(...) Y después metodológicamente me parece que hay una dificultad muy fuerte cuando uno quiere avanzar en certificación de saberes, capacidades, en niveles complejos. (...) Ahora, cómo evalúas y certificas un proceso o una acción o un desempeño como le dicen algunos, que tiene un mínimo nivel particular y un nivel muy complejo de saberes matemáticos, físicos, químicos. ¿Qué le haces? ¿le haces una prueba teórica? ¿una visualización de situaciones prácticas? ¿es episódico?, ¿es extenso? Es complicado.”*  
(Entrevistado-Ministerio de Educación).

La necesidad de desarrollar instancias y metodologías para poner en evidencia los saberes que algunos sujetos han elaborado en la práctica y/o a partir de un aprendizaje de tipo autodidáctica, requiere que puedan prepararse docentes y profesionales y en este sentido puede constituir un obstáculo para la implementación de políticas de reconocimiento.

## **7.2 La diversificación de certificaciones y el mercado de ilusiones de corto plazo**

La existencia de múltiples actores oferentes de educación y formación para el trabajo redundan en la diversificación de títulos y certificaciones que reflejan la adquisición de saberes de distinto tipo y calidad, cuyo valor social y en el mercado de trabajo es diferente.

Los certificados o diplomas que tradicionalmente han tenido el valor del prestigio social, también han adquirido contenido como criterios de selección previo para el acceso a determinados empleos. A medida que “la segmentación socio-educativa se agudiza, es decir la diferenciación de instituciones en cuanto a la implementación de los programas escolares es mayor (en especial en media y superior), la demanda laboral utiliza los certificados como indicadores de la calidad de la formación de esos estratos institucionales y como mecanismos de selección” (Riquelme, 1993; p. 7).

Los títulos otorgados por el sistema educativo resultan indispensables aunque no suficientes para ingresar a tramos del sector formal de la economía en puestos protegidos y con salarios razonables. Resulta válida la afirmación acerca de que “sin escuela media es muy difícil poder acceder al mercado de trabajo, pero acceder a la escuela media ya no alcanza para garantizar un puesto en un trabajo digno, en un trabajo formal, y a veces ni siquiera en el sector informal” (Filmus, 2003; p. 21). Desde la década de 1990, los problemas de la calidad de la educación vienen siendo denunciados desde distintos ámbitos que critican su desvinculación respecto a las necesidades de conocimientos en general, como de las competencias que demanda el mercado de trabajo. Ello en un contexto de agudización de la devaluación de la educación y de fuga hacia delante de las credenciales educativas, por la oferta excedente de mano de obra con diferentes niveles de educación y la retracción de la demanda laboral, que lleva a la expulsión de los menos educados.

Así, los títulos del sistema educativo son cuestionados por representar niveles decrecientes de conocimientos respecto a momentos previos, pero siguen siendo necesarios en tanto “frente a la amplia oferta numérica de jóvenes en busca de empleo, el acceso al empleo formal se restringe al sector de jóvenes que han podido continuar suficientes años en la enseñanza, y obtener al menos credenciales de estudios secundarios y preferentemente terciarios” (Gallart, 2008; p. 53). A la par que la participación en instancias de formación para el trabajo está sesgada por el nivel educativo de base y, por lo tanto, no compensa las desigualdades sino que las complementa y/o las reproduce.

El reconocimiento de saberes de la experiencia se introduce como un nuevo mecanismo de certificación que pretende adquirir un valor social y legitimidad tanto educativa como en el mercado de trabajo, y en el caso de la certificación de competencias sin vinculación alguna con los existentes sistemas de educación y formación. La segmentación socio-educativa se incrementa en tanto se instituyen nuevas titulaciones y certificados resultantes de una forma diferente de evaluación.

El deterioro que experimentó el mercado de trabajo de Argentina durante varias décadas no solo se expresó en altos niveles de desocupación sino también en el crecimiento del sector informal y de la precariedad laboral. Pese a la recuperación

económica experimentada desde 2003 en adelante, que derivó en el descenso notorio del desempleo y una mejora de la situación de los trabajadores del sector formal, persiste una proporción importante de trabajo no registrado así como de trabajo de baja calificación y productividad en establecimientos informales. Así, muchos jóvenes y adultos tienen una trayectoria de inserción en ámbitos laborales que han perdido relevancia como espacios de socialización y de formación calificante, con lo cual experiencias no redundan en un saber que pueda ser reconocido y/o certificado.

En este contexto una cuestión importante en torno al reconocimiento de saberes refiere a los tipos de títulos y certificados y, especialmente, el valor que los mismos tienen en la sociedad y en el mercado de trabajo. Si los títulos del sistema educativo han sido y son cuestionados por varios sectores de la sociedad, en particular aquellos vinculados al mundo del trabajo, surgen entonces dudas acerca de si es posible esperar que los certificados de competencias o de la experiencia alcancen la legitimidad necesaria para mejorar la situación laboral de las personas que los obtengan.

Este apartado recupera la opinión de los entrevistados acerca del valor y alcance de los distintos tipos de certificados en el ámbito de la educación y formación para el trabajo. La indagación estuvo orientada hacia los certificados de la experiencia o los saberes no adquiridos en el sistema educativo y de formación.

Una primera cuestión que aparece cuando se indaga acerca del valor o alcance de los certificados de competencias en un mercado de trabajo heterogéneo como el de Argentina, es que estos reflejan el saber-hacer de los trabajadores y constituyen un activo con el que podrán negociar mejor sus condiciones de trabajo:

*“Mucho [valor], porque reconoce lo que los trabajadores saben hacer en actividades donde el desarrollo del curriculum vitae no existe como tal. Además es un certificado que tiene su valor porque siendo promovido por el Estado Nacional a través del Ministerio de Trabajo, es reconocido por los actores representativos del sector, lo cual aúna legitimidad nacional y sectorial.” (Entrevistado-MTEySS).*

*“Porque, en realidad, también hay una discusión de categorías; generalmente, antes cuando era la libreta, la categoría te la daba el que te empleaba y vos decías “Yo soy Gardel” y el tipo decía “Pero a mí demostrame que sos Gardel” y cuando terminaste de*

*demostrar ya había terminado la obra y te pagó siempre como auxiliar y no como lo que es. Bueno, hoy con el sistema, si la certificación dice que sos albañil te paga como albañil y en función de la calificación que ya tenés dada, con lo cual eso eleva los pisos salariales y, por supuesto, cada trabajador labura de lo que corresponde y cobra por lo que corresponde en términos de su calificación. Así que eso ha sido un motivo por el cual tanto las certificaciones de formación como de competencias se han desarrollado fuertemente en el sector porque los propios trabajadores lo quieren” (Entrevistado sector construcción).*

Otros entrevistados destacan que estos certificados promueven la mejora de la calidad del trabajo y de las relaciones laborales, así como las reivindicaciones de mayor inclusión en el ámbito de la educación y la formación.

*“Bregan por la mejora de la calidad y cantidad del trabajo, el desarrollo de trabajo digno y decente, la reducción de la brecha en la formación de las personas, el desarrollo de relaciones laborales democráticas, la formación compensatoria en el marco del diálogo social, la mejora de la participación de los actores sociales para asegurar un sistema de formación inclusivo y permanente. De allí la importancia de la participación de todos los actores sociales que correspondan” (Entrevistado- Experiencia de la provincia de Buenos Aires).*

El valor en el mercado de trabajo de los certificados de competencias está ligado a los acuerdos que se dan en cada sector de actividad, pues al lograr el reconocimiento de los representantes empresariales y sindicales adquieren legitimidad, pero esta queda restringida en su alcance sólo a ese ámbito.

*“(…) son los actores, las instituciones en forma de organismos certificadores, es en parte lo que le da la legitimidad al certificado, el reconocimiento de los referentes legítimos (...) porque son sectores que tienen la personería gremial, en general coincide con esto, que tienen la potestad de negociar convenciones colectivas de trabajo y, en ese sentido, les da la legitimidad de ser los representantes de la parte empresarial y de la parte trabajadora” (Entrevistado-MTEySS).*

Los certificados de competencias emitidos en los sectores que más involucrados en los procesos de certificación y en los cuales la legitimidad sectorial de los mismos puede parecer fuerte, no alcanzan a lograr un reconocimiento social. Esto lleva a buscar otros avales como, por ejemplo, el de instituciones sin tradición en el ámbito de la educación y formación para el trabajo pero que pueden tener relevancia en la

certificación de la calidad de los procesos productivos por normas nacionales e internacionales (ISO).

*“el tema de cómo le das una valoración al certificado tiene que ver justamente con la creación de los organismos certificadores y el reconocimiento que el sector le hace al organismo certificador. Por eso es importante el tema del consenso porque si vos no tenés un organismo que para vos como sector tenga peso el reconocimiento (...) Entonces, ahí hay un tema; por un lado, en el caso de la creación de los organismos de certificación, por ejemplo en el sector de la construcción es el IERIC, y lo que nosotros estamos alentando es que estos organismos certificadores estén inscritos en el Organismo Argentino de Acreditación, en el OAA” (Entrevistado-MTEySS).*

Lo cierto es que en la actualidad la legitimidad sectorial de los certificados de competencias está todavía en discusión y no ha logrado instalarse en todas las ramas de actividad, a excepción de las más comprometidas.

[Sobre el reconocimiento social de los certificados de competencias] *“me parece que todavía está peleando la etapa previa. Se está peleando que el certificado se instale en el sector de actividad” (Entrevistado-MTEySS).*

*“Esto son acuerdos tripartito, Estado, empleadores y los trabajadores. Mientras eso esté aceitado, la cosa funciona. Si no tenés estos acuerdos, no funciona para nada. Y ahí si está el acuerdo, si está el consenso, los convenios y demás, obviamente van a tener ventajas, trayectorias facilitadas, eso que vos decís del reconocimiento para una mejor remuneración y el reconocimiento social. Pero donde se den cuenta de que no tienen un reconocimiento académico, es medio un engaño. Por eso estaría bueno que se implementara un sistema de reconocimiento, por lo menos en formación profesional que es más sencillo, que se pudiera hacer coincidir un certificado de competencias laborales con un certificado académico” (Entrevistado-Ministerio de Educación).*

Las observaciones más críticas respecto a la acreditación parcial de saberes y a la certificación de competencias son expresadas por responsables y técnicos de áreas de educación. Un señalamiento corresponde a los efectos que los certificados de competencias podrían tener sobre la diferenciación entre los trabajadores:

*(...) “en algo que puede tener un valor económico en el mercado laboral complicado. Por lo tanto, tenerlo o no tenerlo para un trabajador puede ser duro. (...) Entonces a mi me parece que para poder avanzar en el proceso de certificación, hay que tener claro el*

*contexto de negociación salarial. No es un fenómeno puntual que pueda funcionar..., porque ese certificado va a otorgar valor económico en beneficio de los trabajadores y de las organizaciones que los reconocen, o sólo va a tener, si no es así, beneficio para el empleador en la selección de personal” (Entrevistado-Ministerio de Trabajo).*

También se plantean los múltiples aspectos a tener en cuenta en su implementación y la complejidad de los efectos tanto sobre las personas como sobre las responsabilidades de los respectivos ministerios.

*“Entonces si uno lo agarra desde el plano metodológico, es más fácil. Ahora, si vos lo agarras en un esquema que te incluye lo político, lo académico y el efecto en personas y en espacios territoriales, es otro problema. Y cruzado con lo laboral, es otro problema. Yo creo que lo que no hay que hacer es ser ingenuo. Porque a veces se hace un recetario..., desde el Ministerio de Trabajo financian, con los gremios, la formación de los evaluadores, certifican las instituciones, como si ellos podrían certificar a las instituciones para brindar un certificado y eso es prerrogativa de los Ministerios de Educación, para que sean reconocidos. Es todo un tema.” (Entrevistado-Ministerio de Educación).*

En esta entrevista se cuestiona la legitimidad social y educativa de los certificados de competencias en tanto el sector trabajo no tiene la potestad de emitirlos.

La proliferación de tipos de títulos, certificaciones y ofertas formativas aparece como una problemática también en el propio sistema educativo por la diversificación de instituciones y de programas escolares, cuya calidad formativa y de estrategias pedagógicas resulta muy difícil de esclarecer y de ordenar.

*“Proliferación de títulos que pueden definir distintas formaciones con la misma denominación y/o distintas denominaciones para la misma formación” (Entrevistado-Especialista).*

*“Una vez surgida la preocupación por el caos de títulos vigentes, resultó arduo, trabajoso y prácticamente imposible encontrar formas de homologación” (Entrevistado-Especialista).*

El problema que se advierte remite la calidad de las ofertas formativas disponibles para jóvenes y adultos en el sistema formal, que al ser más flexibles pueden perder rigurosidad y calidad en los contenidos.

*(...) “Pero en formación de profesores es todo un problema porque hay un porcentaje más alto de ingresantes a los profesorados, para nivel inicial, primaria, incluso media, que provienen de esas terminalidades abreviadas de secundaria. ¿Y? ¿qué hacemos? Y van a ser docentes..., es todo un tema. (...) Bachilleratos libres, el Fines, semipresenciales..., a distancia. Ojo que hay una cantidad, eh? (...) No sabes la cantidad de alternativas. Por ejemplo, mira solamente el dato estadístico de cómo creció la matrícula en los centros para jóvenes y adultos” (Entrevistado-Ministerio de Educación).*

La existencia de certificados emitidos sin aval ni vinculación con el sistema educativo agudiza el problema, ya que incrementa los riesgos de que los jóvenes y adultos realicen trayectorias de formación fragmentadas que redunden en una mera acumulación de certificados vacíos de contenidos relevantes.

*“Posibilidad de que la certificación sea un hecho aislado del sistema y por lo tanto de una estrategia de formación continua” (Entrevistado-Especialista)*

Así, se crea un nuevo circuito de certificados para reconocer la experiencia en el trabajo o la competencia laboral de los trabajadores ocupados en el sector formal y que se yuxtapone con los existentes. Estos certificados no tienen ninguna articulación con los emitidos por el sistema educativo, y su valor se circunscribe al sector de actividad que lo otorga. Los procesos de certificación se introducen como una instancia ad hoc que evalúa a los trabajadores que se desempeñan en un puesto y tienen una experiencia asentada en cierta cantidad de años de trabajo, con la finalidad de confirmar que saben hacer su trabajo. Sin embargo, el impacto de estos certificados en el mercado de trabajo y para la movilidad de los trabajadores todavía no ha sido corroborado ni han sido puestos en juego aún en las negociaciones colectivas.

Ello remite a hipótesis enunciadas en investigaciones previas acerca de “la existencia de un “mercado de ilusiones de corto plazo orientado a captar a trabajadores, ocupados y desocupados, con ofertas tentadoras que garantizan el empleo” (Riquelme, Herger, Magariños, 1999; p. 12). Si el reconocimiento de saberes del trabajo no habilita para el acceso sistema educativo y de formación, la certificación se convierte en un nuevo mecanismo credencialista para el mercado de trabajo, pero no genera necesariamente mejores condiciones para la realización de trayectos formativos articulados para los trabajadores, especialmente los de bajo nivel educativo.

### **7.3 Objetivos explícitos e implícitos: ¿a quiénes sirven las políticas de reconocimiento de saberes?**

Hasta aquí se han mostrado al menos de dos maneras de encarar el reconocimiento de saberes obtenidos en la experiencia de trabajo, una desde el sistema educativo y otra desde el sector trabajo. Ambas conviven en el ámbito de la educación y formación para el trabajo, en tanto campo que debe responder a la contradicción entre los objetivos universalistas propios del mundo de la educación y los particularistas del aparato productivo.

Como señala Riquelme (1993) “en respuesta a políticas igualitarias, el sistema educativo puede buscar la distribución equitativa de oportunidades de formación, lo que se traduce en iguales posibilidades de acceso a una educación común y básica para todos, logrando que los contenidos, los procesos de enseñanza-aprendizaje y la estructura técnico-administrativa garantice la misma calidad en la prestación de los servicios. En contraparte el aparato productivo busca elegir de la oferta de recursos humanos aquellos más adecuados a sus objetivos; es decir su comportamiento es selectivo en respuesta a perfiles diferenciados de una estructura ocupacional heterogénea y segmentada en sus criterios de acceso y permanencia” (Riquelme, 1993; p. 5). Estas tensiones comprometen el accionar de los agentes sociales que actúan en la educación y formación de los trabajadores desde los distintos sectores. Así, las políticas de reconocimiento de saberes constituyen un ejemplo del cruce de ambas dinámicas que lo constituyen en un campo relativo y conflictual.

El sistema educativo enfrenta el desafío de reconocer otros aprendizajes, otras lógicas de adquisición de saberes y flexibilizar los itinerarios socialmente valorados para incorporar a población que fue excluida. “Esta potencialidad requiere del reconocimiento de las diferencias que presentan los saberes construidos en y para, el trabajo y la experiencia, con los que se hallan sistematizados en los currículum; así como de sus posibilidades epistemológicas y pedagógicas de articulación” (Spinosa y Drolas, 2009; p. 18). Romper con la cultura escolar para aceptar los aprendizajes efectuados fuera de los muros de las instituciones formales, provoca tensiones al interior de las comunidades educativas que deben afrontar un cambio en sus funciones y pueden

llegar a ver cuestionado su rol, tal como surge de lo expresado por los informantes clave.

Los saberes de los trabajadores son esenciales para el funcionamiento de los procesos de trabajo por lo cual normalizarlos y evaluarlos para transparentar la disponibilidad o no de recursos humanos que respondan a las demandas de calificaciones, constituye un requerimiento central en la gestión de recursos humanos, y según se reconozca el papel del trabajador los beneficiará o no. La individualización que permiten las políticas de certificación de competencias responde bien a los objetivos empresarios de normalización del trabajo en un contexto de alta competitividad y flexibilización.

En Argentina, aún circunscriptos al mundo del trabajo, los certificados de competencias adolecen de legitimidad y todavía se encuentran fuera de los espacios donde se juega la pugna por las condiciones de trabajo y especialmente el salario. La certificación de competencias no ha entrado entre las cuestiones puestas en juego en las negociaciones colectivas e incluso en algunos sectores fue explícitamente excluida, en pos de instalar la política con el consenso de los empresarios, tal como surge en las entrevistas reseñadas.

Los distintos actores entrevistados han destacado la importancia de estos certificados para el acceso al empleo y negociación de las condiciones salariales de los trabajadores, sin embargo al indagar sobre como se dan efectivamente estas mejoras se obtienen las siguientes respuestas:

[Acercas del impacto de la certificación en las negociaciones colectivas] *“No, en realidad, hoy no hay ningún impacto, (...) Entonces, los sistemas lo que sirven es para determinar los roles y los perfiles, fundamentalmente, y los niveles de calificación. Después la cuestión salarial es harina de otro costal, digamos, no es una cosa que deviene naturalmente una de otra, digamos, lo que sirve el sistema es como soporte para que la discusión deje de ser medio oficial, oficial, digamos, la típica estandarización. (...) Lo que hoy sirve a la negociación colectiva es toda la tecnología que desarrolló el sistema. Cuando esa tecnología se transforma en calificaciones, bueno, la discusión salarial, por supuesto, digamos, un impacto existe porque el impacto siempre es cuanto uno más transparenta lo que un trabajador pone en juego, a nosotros nos da desde el sector sindical muchas más*

*herramientas para discutir el salario hacia la suba, está claro. Pero, digo, en términos formales, no hay un impacto directo sistema-salario, lo que hay es un impacto indirecto a partir de que la transparentación de los roles profesionales en la discusión de los convenios específicos (...)* (Entrevistado-sector construcción)

Aparece entonces nuevamente la pregunta sobre que sentido tiene para los trabajadores certificar su saber-hacer codificado como competencia laboral:

*“Y después hay un elemento de dignidad muy fuerte de los trabajadores, definitivamente tener algo que te diga y te identifique qué es lo que son, lo que para nosotros nos parece tan obvio, para ellos no lo es porque durante muchos años se desarrollaron en alguna profesión y no tienen un elemento que diga que son lo que son, eso desde el punto de vista de la dignidad del sujeto trabajador es muy fuerte”* (Entrevistado-sector construcción).

*“Cuando reciben el certificado, lo importante de él es ese reconocimiento que tiene frente a sí mismo, por supuesto, mejorar el autoestima, reconocimiento de sus capacidades, etc., y por el otro lado, tiene una credencial que es reconocida dentro del sector de actividad, con lo cual estás contribuyendo también a la profesionalización en ese sector de actividad, en la profesionalización y al mismo tiempo este tema de la formación continua en la actividad, porque un trabajador puede no solamente acreditar competencias frente a una norma, sino para más normas, digamos, no hay ningún problema.”* (Entrevistado-MTEySS).

En estas citas, los certificados de competencias toman un valor simbólico para los trabajadores con bajo nivel educativo pero se espera que obtengan mejoras salariales o cambios de categoría ocupacional. La autovaloración y el reconocimiento de la experiencia propia y de los saberes construidos en una trayectoria de trabajo sin dudas son aspectos importantes de estas políticas, sin embargo, pueden constituir estímulos de corto plazo si no se articulan con reconocimientos sociales y laborales de mayor alcance.

El proceso de evaluación en el ámbito del trabajo conlleva también riesgos para los trabajadores en tanto no esté explicitado claramente que sucede con aquellos que no logran la certificación y son rotulados como “no competentes”; si ante estas situaciones “se evaluará con la empresa la posibilidad de que el trabajador complete sus conocimientos a través de capacitaciones específicas” (Página web del IERIC), podría ser que se evalúe la no conveniencia de la formación compensatoria y la posible desafectación del trabajador.

Cabe también plantear la redundancia de los procesos de certificación de competencia para trabajadores que desempeñan la misma tarea desde hace varios años (3 a 5 años) y cuya efectividad o no se verifica en la misma práctica cotidiana; pero que ahora deben demostrar ante un evaluador externo y respondiendo a una sofisticada y desagregada descripción acerca de como se desempeña esa ocupación.

Las ventajas que obtienen los empresarios son más evidentes, pues los procesos de certificación resultan en un mapa de la calidad de los recursos humanos ocupados en su establecimiento y en el sector de actividad. Las acciones de certificación facilitan los procesos de reclutamiento, movilidad y/o permanencia de los trabajadores con mecanismos distintos a los de la negociación colectiva. Por otro lado, “el sistema mundializado de certificación de calidad y de normalización de procesos de producción, ha constituido también una clave para la búsqueda de trabajadores certificados, no importa cómo ni la institución certificadora” (Spinosa y Drolas, 2009; p.4).

Todas estas características van incrementando la diferenciación o segmentación entre los trabajadores certificados y no certificados, “competentes” y “no competentes”.

*“Nosotros teníamos frases célebres en la puerta de una obra que estaba por empezar, cuando tomaban trabajadores decían “Pónganse de allá los que tienen libreta y pónganse acá los que no tienen libreta”. Libreta, quiere decir que están, en blanco. Nosotros sabemos ahora en los últimos 6 meses, 8 meses, que a su vez te dicen “Bueno, y los que tienen libreta y certificado del IERIC pónganse allá” (Entrevistado-sector construcción).*

Alrededor de la certificación de competencias se organizan nuevas instituciones (organismos de certificación) y actores (tutores, evaluadores; etc.) para los cuales esta política pública constituye un nicho de empleo y de recursos financieros importante. El avance de las acciones de certificación fue acompañado por asesores internacionales y nacionales que capacitaron a los agentes locales en los procedimientos de normalización y evaluación. Los organismos de certificación en los sectores que más han avanzado (construcción, mecánica automotriz, pasteleros, entre otros) cuentan con sus cuerpos de tutores, evaluadores y técnicos de diverso tipo. Así, el sector público con financiamiento de organismos internacionales y a través de acuerdos con los sectores de actividad genera empleo para consultores profesionales y técnicos que son contratados para

gestionar y poner en marcha los programas a nivel sectorial; muchas veces los mismos consultores se desempeñan en distintos sectores replicando la metodología y procedimientos de uno al otro.

Algunos estudios alertan sobre los riesgos del mercado de certificaciones resultante pues “el mercado de certificaciones es próspero y se expande. Esto conduce a prácticas comerciales que algunas veces involucran a estados y servicios públicos. Los desarrollos actuales parecen apuntalados por intentos de imponer fórmulas en las cuales las finanzas son más importantes que la falta de sustancia de los argumentos científicos y técnicos” (Bouder et. al., 2002; p. 151).

En el contexto de las deudas sociales y educativas con la población joven y adulta, esta tesis sostiene que reconocer los saberes que poseen los trabajadores, ocupados y desocupados, debería constituir una instancia que favorezca proyectos de educación y formación a lo largo de la vida. El reconocimiento de saberes podría utilizarse como una herramienta en el cumplimiento el derecho a la educación y formación para el trabajo.

La contracara se da cuando los sujetos son expuestos a políticas desarticuladas y/o terminales, en el sentido de las posibilidades de continuar la formación pero también en cuanto a su duración en el tiempo, que los coloca en un circuito de certificados sin valor social ni educativo. Los certificados de competencias se convierten en nuevas ilusiones de corto plazo en tanto prometen mejorar las oportunidades de inserción en el empleo así como las oportunidades de carrera pero en realidad certifican lo que trabajadores ocupados ya saben hacer y ponen a prueba todos los días en sus puestos. Estos certificados pueden tener un efecto de control y de moderación de las aspiraciones laborales y de movilidad en el mercado de trabajo y en la estructura social de los trabajadores con bajo nivel educativo en tanto no se articulen con lo mecanismos socialmente valorados de acceso al conocimiento, es decir, con el sistema educativo.

La construcción de una política pública de reconocimiento de saberes debería partir de identificar estas contradicciones y la discusión profunda entre los ámbitos y los agentes involucrados, con la intención de lograr una articulación entre las instituciones que garantice los derechos de los trabajadores a la educación y formación para el

trabajo. En este campo de la política pública la pugna de “intereses, recursos, orientaciones laborales, productivas y/o pedagógicas se ponen juego y hacen necesaria una concertación de responsabilidades colectivas de muy diversa índole donde la capacidad convocante de los grupos estatales resulta clave” (Riquelme, Herger y Langer, 2005; p. 101). Ello requeriría la búsqueda de espacios de consenso y coordinación entre los sectores del gobierno - Trabajo, Educación, Desarrollo Social-, el sector productivo, representado por organizaciones de empresarios, cámaras y otras agrupaciones empresarias; los trabajadores, representados por sus sindicatos y organizaciones gremiales de diverso tipo; los movimientos sociales con diferentes niveles de representatividad.

## Capítulo 8

### Hacia una necesaria regulación del reconocimiento de saberes

En Argentina las políticas de reconocimiento de saberes comienzan a desarrollarse hace casi una década en un contexto de quiebre y diferenciación del sistema educativo, vaciamiento de la educación de adultos y multiplicación de acciones de capacitación utilizadas como herramientas de política de empleo y política social. Para la población joven y adulta con bajo nivel educativo este escenario generó y genera grandes dificultades para la apropiación de saberes y para seleccionar las instancias educativas que respondan a sus necesidades e intereses. Muchos de los que logran acceder y/o reingresar son segregados en circuitos de baja calidad, que ofrecen contenidos puntuales y la acumulación de certificados con bajo valor formativo.

El capítulo ocho, el último de la tesis, tiene el carácter de una reflexión acerca de las condiciones que deberían darse para que las políticas de reconocimiento de saberes constituyan una estrategia que favorezca proyectos educativos y de formación para el trabajo a lo largo de toda la vida. Uno de los desafíos principales es la generación de las condiciones para la recuperación de un Estado regulador, que impulse la concertación de los diferentes sectores y actores en pugna en el campo del reconocimiento de saberes, en articulación con la educación formal entendida como la base para seguir aprendiendo.

El capítulo recurrió a las experiencias internacionales y nuevamente a la consulta organizada en el ámbito local. La revisión de antecedentes internacionales permite advertir la conformación o no de sistemas y el papel de los diversos ámbitos y actores que intervienen. Los arreglos institucionales de otros países no pueden extrapolarse al nuestro pero resultan de interés para identificar algunas condiciones necesarias en la coordinación entre sectores y actores. La opinión de los académicos, responsables y técnicos de áreas de educación y formación para el trabajo entrevistados acerca de las posibilidades de regulación de las acciones en curso y las condiciones políticas, instituciones, metodológicas y económicas para el reconocimiento de saberes en nuestro país constituye un fuente calificada por la trayectoria en este campo.

## **8.1. La regulación ¿es necesaria?**

### ***8.1.1. El rol del Estado***

A lo largo de la tesis, pudo comprobarse la complejidad del ámbito de la educación y formación para el trabajo en Argentina por la coexistencia de una diversidad de actores y espacios que responden a lógicas también diversas. En este contexto, las políticas de reconocimiento de saberes formales, no formales e informales tal como han sido formuladas desde al menos los últimos diez años asumen también un carácter complejo y conflictual, en el cual predomina la fragmentación institucional, la diversidad de agentes y la diversificación de referentes conceptuales y metodológicos, generando una mayor dispersión de certificaciones que la existente previamente.

El rol del Estado en la regulación del ámbito de la educación y formación para el trabajo en general, y de las políticas de reconocimiento de saberes en particular, constituye un requisito para el funcionamiento más articulado e integrado de los diferentes actores en pugna en este espacio de construcción social. El reconocimiento de saberes es una “cuestión socialmente problematizada”, es decir, que puede ser entendida como una política pública cuya resolución implica relaciones multifuncionales entre diferentes unidades e instancias de decisión que no son siempre coherentes e integradas. De ahí que la regulación de estas acciones requiera repensar tanto los fines a los que deberían propender, como los medios institucionales para alcanzarlos (Thwaites Rey y López, 2000).

La regulación implica generar los mecanismos para la concertación al interior del propio Estado, es decir entre sus sectores y niveles, pero también con los actores del mundo del trabajo y de la sociedad civil acerca de algunas cuestiones centrales: los roles y funciones para evitar superposiciones, la pertinencia de las acciones de acuerdo a las poblaciones objetivo, la articulación con los sistemas de educación y formación, los tipos y alcances de los certificados, los recursos disponibles, entre los más importantes.

La revisión de las experiencias internacionales de reconocimiento de saberes no formales constituye un recurso para la reflexión acerca de la variedad de tipos o

instancias de regulación que se aplican tanto en países avanzados como en la región latinoamericana. Los estudios (Hawley et. al.; 2010) sobre los casos europeos distinguen entre dos tipos de sistemas o estrategias que admiten algunas variaciones internas: (i) los regulados centralmente y (ii) las iniciativas sectoriales, locales o basadas en proyectos (proyectos piloto).

En los países con una regulación centralizada, existe una ley, política y/o estrategia nacional, es decir, un marco nacional que establece el reconocimiento de saberes. Dicho encuadre nacional puede establecer cómo se delegan las responsabilidades en la implementación y/o puede tratarse de un marco nacional de cualificaciones que incluye componentes de validación y procedimientos para facilitar el acceso a la educación formal, la formación para el trabajo o directamente al empleo. Las situaciones o tipos de instancias de regulación nacional en diferentes países pueden resumirse como sigue:

- países en los que se han sancionado leyes que establecen el derecho de todos los individuos a realizar procesos de validación bajo determinadas condiciones y/o la obligación de las instituciones a implementar instancias de validación, como Francia, Noruega, Eslovenia y Suecia;
- países donde desde el nivel nacional se han establecido grupos objetivo para el acceso a la validación; este es el caso de España, Letonia y Suecia;
- países que han diseñado un marco de cualificaciones que incluyen instancias de validación que facilitan el ingreso a la educación y formación para el trabajo como Finlandia, Bélgica (Flandes) y Escocia.

El caso de Argentina podría incluirse entre los países que han sancionado leyes nacionales que enuncian el derecho de jóvenes y adultos al reconocimiento de sus saberes adquiridos en ámbitos no formales e informales, con la salvedad de que todavía no se han establecido al menos desde el sistema educativo.

El estudio sobre los sistemas centralizados muestra que no todos los casos son fuertemente prescriptivos, ya que hay países que cuentan con un marco nacional flexible y delegación de responsabilidades. El sistema francés es un ejemplo de este tipo sistema, en el cual la estructura general del reconocimiento de saberes (VAE-Validation

des acquis de l'expérience) está bajo la responsabilidad del Ministerio de Empleo, Industria y Finanzas que establece la legislación de este ámbito en acuerdo con otros ministerios y actores sociales. Las reglas específicas y los procedimientos de implementación están a cargo de cada ministerio nacional (educación, educación superior, agricultura, trabajo, cultura, deportes, asuntos sociales, salud, defensa).

**Cuadro 8.1: Francia: división de responsabilidades en el sistema de reconocimiento de saberes (reproducción)**

Pasos del proceso de VAE (Validation des acquis de l'expérience)	Nivel de responsabilidad	Ámbitos y actores
Principios principales y marco legal	Nacional	Actores sociales y el Ministerio de Empleo (responsable de las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida en Francia) a través del diálogo social adoptan leyes y reglamentaciones.
Desarrollo de los estándares y procedimientos. Designación de los centros de evaluación.	Nacional	Las autoridades de acreditación (ministerios) diseñan sus propios estándares y procedimientos de evaluación de acuerdo con los requerimientos para la organización y los criterios de calidad, que están definidos en la documentación oficial.
Información y orientación	Regional Local (firmas/empresas)	Bajo la supervisión de los Consejos Regionales y diferentes actores sociales: - Representantes regionales o locales de los ministerios que dan cualificaciones. - Servicios de empleo público - Interlocutores sociales (para las cualificaciones sectoriales) - Interlocutores sociales también para informar a los trabajadores en las empresas.
Implementación de los procedimientos de validación	Nacional, regional y local	Representantes o delegados de los agentes de certificación
Entrega de certificaciones	Nacional, regional y local	Representantes de las autoridades de certificación (después de la decisión del jurado)
Seguimiento de actividades (especialmente cuando solo una parte de la cualificación fue obtenida a través de la validación)	Regional y local	Oficinas de orientación. Empresas, cuando VAE es organizado por la firma para sus trabajadores.
Relevamiento de información estadística	Nacional	Cada ministerio.

Fuente: Charraud, A. M. (2010)

Algunos autores, desde una perspectiva neoliberal señalan que el riesgo en este tipo de sistemas es que puede darse una considerable diferenciación, tanto en calidad como en costos, en los procesos de reconocimiento que encaran las distintas áreas y sectores y puede ser confuso para los sujetos. En Francia los mecanismo para enfrentar estos problemas fueron la organización de un Repertorio Nacional de Certificaciones Profesionales (RNCP Répertoire National des Certifications Professionnelles), que incluye todas los certificados con reconocimiento oficial del Estado y otros actores sociales, y de un sistema de orientación y acompañamiento a los postulantes.

**Cuadro 8.2: Canadá: Niveles del gobierno, instituciones y funciones en Prior Learning Assessment Recognition (PLAR) (reproducción)**

Human Resources and Social Development Canada	Intercambio de conocimiento y expertise con organizaciones nacionales y expertos. Financiación de proyectos para el desarrollo de enfoques innovadores en el reconocimiento de aprendizaje.
Ministerios provinciales/ departamentos en los campos de la educación secundaria, post-secundaria, apprenticeship, salud y servicios comunitarios	Establecimiento de políticas provinciales de PLAR. Financiación de proyectos para las instituciones, cuerpos reguladores, organizaciones comunitarias para empleados y desempleados. Representación de las instituciones post- secundarias. Financiamiento de programas y servicios de PLAR y su vinculación con programas de formación. Promoción e impulso de PLAR e Implementación de General Educational Development (GED).
Consejos Provinciales de Educación Post- secundaria	Promoción de la excelencia y colaboración dentro del sector de la educación post-secundaria. Recomendaciones al gobierno. Facilitación en el intercambio de conocimiento. Investigación. Financiamiento.
Escuelas secundarias públicas	Evaluación de aprendizaje previo para créditos académicos de nivel secundario.
Colleges públicos	Establecimiento de la política institucional de PLAR. Prestación del servicio PLAR. Publicidad. Desarrollo profesional. Proyectos pilotos.
Universidades públicas	Establecimiento de la política institucional de PLAR. Prestación del servicio PLAR. Publicidad. Desarrollo profesional. Proyectos pilotos.
Cuerpos reguladores provinciales o asociaciones nacionales relacionadas	Evaluación de aprendizaje previos para la otorgar licencias/ certificación de postulantes, incluidos los inmigrantes.
Centros Provinciales de Empleo	Proveen de servicios de asesoría. Apoyan el desarrollo de planes de empleo y capacitación.

Fuente: Council of Ministers of Education (2007)

En diferentes países, los sistemas basados en proyectos o iniciativas locales responden a necesidades de grupos específicos o a la demanda de ciertos sectores de actividad. Los proyectos o iniciativas dirigidas a jóvenes, trabajadores adultos con experiencia en un puesto de trabajo pero sin credenciales formales, desempleados o personas en riesgo de perder sus trabajos, inmigrantes, son algunos ejemplos del tipo de población objetivo de los programas de reconocimiento. En otros países abundan los proyectos piloto con la finalidad de testear una metodología o proyectos encarados por un pequeño número de instituciones. En todos los países pueden encontrarse ejemplos de proyectos o iniciativas sectoriales o destinados a grupos específicos y diseñadas de abajo-arriba (bottom-up).

Canadá es un ejemplo de un sistema no centralizado y con desarrollos provinciales y locales, pues no existe ninguna legislación federal que establezca el reconocimiento del aprendizaje formal e informal. La evaluación y el reconocimiento

del aprendizaje previo no es una política federal y ese nivel de gobierno no tiene injerencia directa en su funcionamiento. Cada provincia establece sus marcos y políticas, mientras que la implementación de las distintas actividades queda a cargo de las instituciones, siendo el financiamiento de la evaluación y reconocimiento de aprendizajes previos (Prior Learning Assessment Recognition - PLAR) compartido entre los distintos gobiernos, Human Resources and Social Development (HRSDC), las instituciones y las personas participantes en los programas; habiendo además acuerdos entre instituciones educativas y empleadores (Herger y Sassera, 2009; p. 7).

Más allá del interés analítico de estas dos tipos de regulación –centralizada y por iniciativas- lo común en todos los países es la intersección o coexistencia de ambos tipos de sistemas con el predominio de uno u otro. También resulta importante destacar que la implementación de iniciativas sectoriales puede inspirar o incluso forzar una legislación nacional; mientras que el desarrollo de un marco nacional puede estimular o inhibir la aparición y el funcionamiento de iniciativas locales o sectoriales. En Argentina, por ejemplo, una experiencia provincial como la de la Agencia de certificación de la Provincia de Buenos Aires durante 2006 y 2007 inspiró un proyecto de ley nacional de acreditación de saberes y competencias<sup>34</sup>. Asimismo, lo establecido por la Ley de Educación Nacional se planteaba en términos de obligación a las provincias, como responsables de los servicios educativos, a realizar acciones de acreditación de saberes desde sus áreas de educación de adultos y educación técnico-profesional.

Las experiencias de reconocimiento de saberes en América Latina han tomado principalmente el enfoque de certificación de competencias laborales, que al considerar su nivel de cobertura y los actores que intervienen pueden diferenciarse en tres tipos: (i) desarrollos sectoriales y/o locales; (ii) experiencias de cobertura nacional e impulsadas por instituciones nacionales de formación; (iii) experiencias de alcance nacional con participación de todos los actores (Vargas Zuñiga, 2004).

El primer caso corresponde a experiencias de menor cobertura, generalmente encaradas por empresas o grupos de ellas dentro de una rama de actividad económica.

---

<sup>34</sup> El Proyecto de creación de un Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de saberes y competencias laborales-INCAS, que por falta de tratamiento perdió estado legislativo en 2011. Ver punto 8.1.3.

Los empresarios y trabajadores tienen una alta participación y el Estado en general es representado por el Ministerio de Trabajo dando apoyo técnico y seguimiento de resultados. El segundo tipo de experiencias tienen como impulsor principal a institutos o agencias nacionales de formación profesional orientadas a varios sectores de actividad.

Los países que han estructurado sistemas nacionales de certificación son pocos en la región, entre los que se destaca el caso de México. “A este nivel han llegado progresivamente los países que han llevado la discusión sobre el desarrollo de los recursos humanos al ámbito nacional logrando involucrar los actores de más alta representatividad, tanto desde el gobierno, como desde el sector laboral y empresarial” (Vargas Zuñiga, 2004; p. 17). La organización de estos sistemas es sobre la base de la creación de centros, institutos o agencias que dependen del Estado, generalmente de los ministerios de educación nacionales y tienen entre sus funciones definir los circuitos, procedimientos y dispositivos de certificación y acreditación. Las estructuras de gestión incluyen a varios actores sociales considerados partes interesadas tales como empresarios y trabajadores. El financiamiento es generalmente público y con recursos propios. Así, en México, por ejemplo, funciona desde 1995 el Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL) que es operado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER); en 2005 ambos se convirtieron en un fideicomiso sectorizado en educación bajo la Secretaría de Educación Pública.

Argentina puede ser incluida en el grupo de países con experiencias sectoriales de certificación de competencias promovidas por el Ministerio de Trabajo Nacional que captó el financiamiento de organismos internacionales para su implementación; mientras que se han dictado normas educativas de nivel nacional para impulsar el reconocimiento de saberes no formales e informales a través del sistema educativo. Esta situación plantea una fragmentación institucional que resulta en una nueva dispersión de los certificados, que se suma a la ya existente tanto en el sistema educativo como en la formación para el trabajo.

La regulación de la participación de los diferentes agentes sociales es necesaria en principio para clarear la política estatal y las intervenciones de los otros actores; dar

cuenta de los alcances de las acciones en curso puede llevar a evaluar creaciones, reagrupamientos y articulaciones institucionales.

En Argentina el Estado nacional, especialmente sus sectores de Educación y Trabajo, deberían asumir la puesta en marcha de un marco de reglamentaciones generales que establezcan las reglas de juego para las acciones de los ámbitos nacionales, provinciales, de la sociedad civil y del sector privado. Este rol le correspondería en tanto la organización federal del país y la transferencia de servicios a las provincias requieren de la realización de acuerdos al nivel más alto, que luego puedan efectivizarse en los niveles provinciales y locales.

### **8.1.2 ¿Quién y para qué?: perspectiva de los informantes claves**

La consulta a informantes claves indagó acerca de la importancia de regular a nivel nacional la certificación de saberes y competencias. La mayoría de los entrevistados consideró que es importante pero plantearon distintas justificaciones. Los entrevistados del Ministerio de Trabajo resaltan la necesidad de dar mayor institucionalidad a las medidas que están desarrollando desde hace más de una década:

*“Después otra debilidad es lo que te mencionaba antes, (...) la reglamentación, que es muy floja todavía, la regulación, mejorar los aspectos de la regulación de la política. (...) básicamente... todo lo que existe es una resolución que es la que genera la unidad de desarrollo de competencias, y no existe en realidad ninguna resolución que le dé marco al sistema de formación continua. Simplemente, generar regulaciones...(…) Hay proyectos de resolución, pero todavía no... Hoy por hoy la firma de convenios, protocolos, se hace en base a un plan sectorial de calificación, no hay un marco legal que sustente el sistema de formación” (Entrevistado-MTEySS)<sup>35</sup>.*

La regulación pasa en este caso por una reglamentación que pueda establecer el marco legal para la certificación de competencias, el rol de los diferentes actores y los procedimientos de firma de convenios sectoriales. Los técnicos del Ministerio de Trabajo opinan que una regulación nacional, a través de un organismo que funcione a

---

<sup>35</sup> Para proteger el anonimato sólo se indica el ámbito al que pertenece o perteneció el entrevistado o entrevistada. Las citas de las entrevistas tienen la siguiente notación: figuran entrecomilladas y en cursiva y cuando se suprimen fragmentos se señalan con (...). Se trata de citas textuales en las que sólo se han suprimido algunas reiteraciones de palabras.

este nivel, constituye la instancia para dar legitimidad en toda la Argentina a cualquier actividad de reconocimiento de saberes.

*“Si es importante, porque la presencia de un organismo nacional le da la legitimidad en todo el territorio” (Entrevistado-MTEySS).*

La principal preocupación para quienes están encarando acciones de certificación de competencias es lograr la garantía y la continuidad de las líneas de trabajo en curso en cualquier legislación o institución nueva; plantean que esa es la condición indispensable para que participen de la discusión política sobre este tema.

*“Sí. Mirá, nosotros, en realidad, participamos como Ministerio de Trabajo en el proyecto de ley que elaboró AP, y ahí está. Pero la verdad es que una vez que se ha definido que el cambio institucional significa una continuidad de las líneas de trabajo, vamos a retomar el contacto con A. para avanzar sobre este proyecto y mirarlo, es decir, si hay necesidad de hacerle alguna adecuación, hay que ver qué discusiones pudo tener A. al momento de archivarlo. La verdad que hay que retomarlo porque ahora está como proyecto. (...) Por un lado, está este eje de la posibilidad de revitalizar el proyecto que había presentado. Por el otro lado, también el Ministerio tiene muchos deseos de trabajar en un proyecto de ley de formación continua. Ahí veremos cómo se van dando ambos proyectos normativos, es decir, cuál es la vinculación entre uno y otro. Se abre como todo un panorama grande en materia de legislación” (Entrevistado-MTEySS).*

A fines del 2011, se sancionaron resoluciones del Ministerio de Trabajo por las cuales se creó el plan de formación continua y sus líneas de acción<sup>36</sup>, que según los entrevistados sería una instancia previa para un futuro proyecto de Ley en ese campo. Cabe advertir evidencias de la superposición de funciones entre ministerios – Educación y Trabajo- respecto a la formación de los trabajadores, en tanto ya existe una legislación que regula la educación técnica y profesional, posteriormente refrendada por la Ley de Educación Nacional.

Algunos actores tienen argumentos más duros al momento de opinar acerca del cómo y quienes deben intervenir en el proceso de regulación. Estos entrevistados

---

<sup>36</sup> Por la Resolución MTEySS n° 434 del 25 de abril de 2011 se crea “el plan de formación continua con el objeto de estructurar, sistematizar e impulsar programas, proyectos y acciones desarrollados en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dirigidos a mejorar las competencias, habilidades y calificaciones de trabajadoras y trabajadores” (artículo 1). Resoluciones posteriores crean las líneas de acción del plan: resolución MTEySS n° 1204/11; resolución MTEySS n° 1471/11, resolución MTEySS n° 1495/11, resolución MTEySS n° 1496/11.

reclaman que el proceso de regulación debería incluir a todos los agentes que están desarrollan acciones en este campo, y especialmente plantean una defensa del proceso de certificación de competencias que han contribuido a institucionalizar. Se advierte que la viabilidad de la regulación dependerá de la amplitud de la convocatoria, como estrategia que disminuya las resistencias y la pugna de intereses.

*“Yo creo que hay que regularlo. El tema es cómo. ¿Es un señor que escribe en un escritorio o es alguien que llama a los que están haciendo ya eso? Esa es la gran diferencia. Entonces, nosotros apoyamos a todos los que se sienten con nosotros y digan “Quiero regular lo que ustedes hacen”, porque nosotros lo que vamos a defender siempre es que los temas de educación y trabajo son parte de la negociación colectiva. Entonces, la regulación del Estado a través de una ley es necesaria porque vos tenés que generar estándares, vías de paso entre sectores, reconocimientos... (...) Ahora si vos me vas a venir a regular algo que yo estoy haciendo desde el año 98, y sin preguntarme lo que van a hacer, vamos a estar en la vereda de enfrente tirando piedras porque eso está claro; nosotros hicimos la inversión, hicimos la experimentación, nos recorrimos 20 países del mundo para ver cómo funcionaba, hicimos todo lo que vos te dedicas a escribir en un escritorio sin tener idea y lo querés regular. Entonces, de alguna manera es el respeto a la experiencia, al laburo, y hay muchos sectores de actividad, yo te puedo nombrar unos diez sectores de actividad que tienen mucha experiencia para dar. Entonces, me parece que eso habla de una construcción colectiva de la política. Bueno, si hacemos una construcción colectiva de la política ahí vamos a estar, y yo creo que es absolutamente necesaria la regulación”* (Entrevistado-sector construcción).

La necesidad de lograr un acuerdo federal, seguramente en el marco del Consejo Federal de Educación, es destacada por los entrevistados del Ministerio de Educación en tanto el sistema educativo tiene un funcionamiento descentralizado y la responsabilidad de la prestación de los servicios educativos es de cada provincia:

*“Pero, te digo, con acuerdo federal, o sea, tendría que salir un acuerdo federal para esto del reconocimiento de los saberes. A partir de ahí se habilita todo los demás, podría utilizar el fondo. Esto funciona, como te decía hoy, esto tiene que tener el acuerdo político de que un sistema como federal, digamos, tiene muchos de los servicios transferidos. Pero tenés que lograr estos acuerdos, hoy en día eso es condición sine qua non, fundamental”* (Entrevistado-Ministerio de Educación).

*“Es difícil hacer un marco nacional, o sea, un sistema funcional, digamos, porque en general este tipo de servicios está lidiando con las autonomías provinciales. Muchos de los*

*servicios han sido transferidos en su momento, porque la naturaleza de la actividad te lleva a que tenga que tener autonomía jurisdiccional (...) Y me parece que en este caso de pensar agencias, una nacional no sé si tendría mucha efectividad, una agencia que certificara competencias para todo el mundo de forma descentralizada... por ahí sí jurisdiccionalmente, si lo tomara cada una de las jurisdicciones con una legislación propia. De hecho, lo ha hecho la Provincia de Buenos Aires” (Entrevistado-Ministerio de Educación).*

El acuerdo federal podría dar viabilidad a las acciones que desarrollen las jurisdicciones a través de instituciones que se crearan con la finalidad de certificar saberes. De acuerdo con uno de los entrevistados, un organismo nacional podría tener un rol en la coordinación y promoción de acciones, pero la implementación estaría a cargo de las provincias, en quienes recaerían las responsabilidades por la puesta en marcha y el sostenimiento del sistema.

*“Un organismo de este tipo de carácter nacional le cabría más un rol como el que tiene el INET en el caso de Educación, de gestión federal más que centralizar la actividad. Y por la tradición que tiene Argentina funcionaría más que nada en la formación profesional, los oficios, aquellas formaciones que son cortas, están más vinculadas con lo instrumental y con el empleo más directo. Y las dudas aparecen siempre en la formación tradicional Argentina que es la de técnico” (Entrevistado-Ministerio de Educación).*

Entre los especialistas en educación y trabajo entrevistados hay al menos dos posturas, una optimista y otra que se podría definir como “de duda” o “escéptica”, aunque en ambas se destaca la preocupación por los trabajadores y el reconocimiento de su saber y experiencia.

*“Entiendo que sería un paso adelante en el reconocimiento a círculos de formación aun no reconocidos y en algunos casos a los aprendizajes realizados en contextos laborales. Permitiría avanzar en una estrategia de formación continua de los trabajadores y posibilitar la capitalización de saberes que no siempre están presentes en el sistema educativo formal Señalo dos cuestiones centrales. La primera es que esta certificación debería estar atada a la carrera laboral del trabajador. La segunda es que el Estado debe garantizar la gratuidad integral para el trabajador de los procesos de certificación” (Entrevistado-Especialista).*

El entrevistado resalta la importancia de la regulación como elemento central en el diseño de una instancia de formación continua y la advertencia sobre la gratuidad del sistema, para que pueda ser accesible a todos los interesados. Sólo uno de los entrevistados planteó dudas respecto a la necesidad de la regulación:

*“A esta altura no estoy segura. Siempre creí que era importante la acreditación de la experiencia y el saber, fundamentalmente el adquirido por el trabajo, pero ahora creo que esto está en boga como parte de una política de certificación de competencias. Con lo cual desconfío de mi propia creencia”* (Entrevistado-Especialista).

Los temas previos que necesitarían discutirse antes de una regulación efectiva serían el qué se regula y con qué sentido, es decir, qué acciones se están haciendo desde el Estado, para luego establecer criterios nacionales sobre la evaluación y acreditación de saberes.

### **8.1.3 Algunas instancias de regulación en Argentina**

La regulación del reconocimiento de saberes en Argentina está dirigida principalmente a los títulos y certificados del sistema educativo y a temas como: el otorgamiento de títulos y certificados, la revalidación, la evaluación de equivalencias, el reconocimiento de títulos obtenidos y de estudios realizados en el extranjero y la homologación títulos, entre las cuestiones más importantes.

Respecto a los saberes adquiridos fuera del sistema educativo y su articulación con el sistema educativo, las recientes leyes de Educación Técnico Profesional (Nº 26 058/05) y de Educación Nacional (Nº 26 206/06) establecen el derecho a la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos en el trabajo o por medio de modalidades educativas formales o no formales. Este tema sólo ha sido encarado para la modalidad de educación técnico profesional a través de distintas resoluciones del Consejo Federal de Educación, que explicitan los acuerdos logrados respecto una futura puesta en marcha de instancias de acreditación dentro del sistema educativo, y particularmente para las instituciones que integran esta modalidad.

La Resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) 13 del 2007 referida a los títulos y certificados de la modalidad técnico-profesional, establece como alternativa para la articulación de trayectorias formativas “aplicar procedimientos que reconozcan los aprendizajes previos adquiridos en diferentes ámbitos y niveles de la educación técnico profesional. A través de tales procedimientos es posible crear las condiciones para que un determinado certificado o título pueda dar fe y reconocer aprendizajes ya desarrollados para la obtención de otro certificado o título, como parte de los aprendizajes que ellos requieren” (Res. CFE 13/07 art. 11). Estos procedimientos son especialmente establecidos para la llamada articulación horizontal por la cual parte de la formación que una persona ha desarrollado para obtener un determinado certificado o título le es reconocida como parte de los requisitos para la obtención de otro certificado ó título relacionado. El reconocimiento no puede superar el 40% del total de la carga horaria de la carrera a cursar (Res. CFE 13/07 art. 11). El objetivo es la construcción de trayectorias formativas adecuadas a las necesidades educativas y proyectos de vida de las personas.

Posteriormente la Resolución sobre “lineamientos y criterios para la organización institucional y curricular de la Educación Técnico Profesional correspondiente a la Formación Profesional” (Res. CFE 115/2010), dedica un apartado a la acreditación de saberes previos adquiridos fuera del sistema educativo. La principal preocupación es la de garantizar la calidad y pertinencia a través de la adopción de definiciones respecto a procedimientos específicos y características de las instituciones evaluadoras (Res. CFE 115/10 art. 69). La regulación recae en la realización de acuerdos federales que las jurisdicciones educativas deberán transformar en normativa específica (Res. CFE 115/10 art. 71). También se enuncian los aspectos sobre los que debería generarse el acuerdo: “a) Criterios para la organización del sistema de acreditación y el diseño de circuitos e instrumentos de orientación y evaluación; b) Procesos de identificación de saberes significativos y de posible acreditación en cada conjunto de certificaciones; c) Población destinataria de los procesos de acreditación de saberes; d) Características de la/s institución/nes de acreditación; e) Procesos de selección y formación de evaluadores; f) Posible articulación de la acreditación con futuros recorridos educativos de los trabajadores participantes” (Res. CFE 115/10 art. 70).

Las acciones de certificación de competencias encaradas desde el Ministerio de Trabajo fueron reguladas en 2011 por una serie de resoluciones que apuntan a la instituir un plan de formación continua (Res. MTEySS 434/2011), en el marco de la potestad que la Ley de Empleo n° 24.013 de 1991 asignó al MTEySS en la formación y orientación profesional<sup>37</sup>. La línea de certificación sectorial se crea por la Res. 1471/2011 que establece “que tendrá por objeto normalizar, formar, evaluar y certificar las competencias laborales de trabajadoras y trabajadores, de acuerdo con los requerimientos y demandas de los distintos sectores de la actividad económica nacional, en el marco del Plan de formación continua” (Res. MTEySS 1471/2011, art. 1). La certificación sectorial se implementará a través de dos componentes que son los actualmente en curso “1) normalización, Evaluación y Certificación de Competencias Laborales; 2) formación Profesional y Certificación de Cursos basados en Competencias Laborales” (Res. MTEySS 1471/2011, art. 4).

Las resoluciones citadas, tanto las de educación como las de trabajo, dan cuenta de la fragmentación institucional en materia de reconocimiento de saberes no formales e informales pues cada ámbito regula sus acciones sin articulación ni mención respecto a lo actuado por otros Ministerios. Cabe advertir que el alcance de las normativas citadas es diferente pues las resoluciones del Ministerio de Trabajo están limitadas a las acciones de formación que se encaran desde su órbita, mientras que las resoluciones del Consejo Federal de Educación en tanto expresan el acuerdo entre las máximas autoridades educativa de cada jurisdicción tienen carácter obligatorio en todo el sistema educativo nacional.

En el año 2008 se elaboró un proyecto de Ley que instalaba la regulación del reconocimiento de saberes y competencias en la agenda de la política pública nacional, a través de la creación de una instancia central para acreditar las acciones en curso en distintos ámbitos de la educación y formación para el trabajo. La experiencia de la Agencia de la Provincia de Buenos Aires entre los años 2006 y 2007 dio fundamento y antecedentes para proyecto de Ley de creación de un Instituto Nacional de Certificación

---

<sup>37</sup> La Ley de Empleo 24 013 establece en el artículo 3 “La política de empleo comprende las acciones de prevención y sanción del empleo no registrado, de servicios de empleo, de promoción y defensa del empleo, de protección a trabajadores desempleados, de formación y orientación profesional para el empleo y las demás previstas en esta ley. Su formulación y ejecución es misión del Poder Ejecutivo a través de la acción coordinada de sus distintos organismos”

y Acreditación de Saberes y Competencias, que fue objeto de discusión en diversas Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación entre 2008 y 2011.

Desde su primera presentación en 2008 hasta fines de 2011 este proyecto pasó por al menos tres momentos legislativos.

**Cuadro 8.3: Proyectos de ley de creación de un Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de saberes y competencias laborales. Cámara de Diputados de la Nación.**

Fecha	Nombre Proyecto	Comisiones
04/09/2008	Instituto Nacional de Acreditación de saberes y competencias laborales (en el ámbito del Ministerio de Educación)	Educación
08/03/2010	Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de saberes y competencias laborales -INCAS	Legislación del Trabajo
13/06/2011	Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de saberes y competencias laborales	Legislación del Trabajo

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cámara de Diputados de la Nación.

El proyecto fue inicialmente presentado en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación con autoría de la Diputada Adriana Puiggrós en septiembre de 2008, como de creación de un Instituto Nacional de Acreditación de saberes y competencias laborales. En ese período se suscitaron intercambios en la Comisión para la incorporación en el proyecto de Ley de las acciones de certificación de competencias llevadas a adelante desde el Ministerio de Trabajo. Este proyecto perdió vigencia por falta de acuerdos y de tratamiento.

Los acuerdos realizados ante el proyecto original resultaron en la presentación en marzo de 2010 de un nuevo proyecto, esta vez desde la Comisión de Legislación del Trabajo, para la creación de un Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de saberes y competencias laborales, que por sus iniciales es presentado como INCAS. Este proyecto fue aprobado a fines de agosto de 2010 por dictamen de dicha Comisión y remitido a la de Presupuesto y Hacienda.

Finalmente en junio de 2011 el proyecto INCAS fue tratado por ambas comisiones (Legislación del Trabajo y Presupuesto y Hacienda) que emitieron un dictamen favorable a la sanción del proyecto de Ley con modificaciones. Sin embargo, el proyecto no alcanzó a ser tratado antes de la renovación de las Cámaras y perdió nuevamente vigencia en 2011.

Las tensiones entre las concepciones vigentes en torno al reconocimiento de los saberes que los trabajadores han obtenido fuera del sistema educativo, especialmente en su experiencia de trabajo, se ponen en evidencia en el proyecto de creación del INCAS.

En el proyecto original (2008) este Instituto tenía como objetivo “promover y coordinar las políticas de certificación y acreditación de saberes y competencias laborales adquiridas por los trabajadores en circuitos formales, no formales e informales de sus trayectorias laborales”. Ya en su denominación y objetivo principal se evidenciaba la coexistencia de instancias de reconocimiento de saberes y de certificación de competencias, abriendo aparentemente dos circuitos de acción.

Los cambios principales en el sentido, funciones y objetivos del INCAS fueron volcadas en el proyecto de 2010, mientras el proyecto de 2011 registra modificaciones relativamente menores respecto al anterior (2010). Así, la comparación entre el primer proyecto presentado en 2008 desde la Comisión de Educación y el segundo que en 2010 obtuvo aprobación en la Comisión de Legislación del Trabajo, da cuenta de la pugna entre los sectores que intervienen en este campo de la política de educación y formación para el trabajo en Argentina, donde el sector educativo pierde peso ante las acciones que fue asumiendo Trabajo (Cuadro Anexo 8.1).

Mientras en el primer proyecto el Instituto se creaba en el ámbito del Ministerio de Educación, la propuesta de 2010 lo colocaba como un organismo descentralizado de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es decir, se creaba una nueva institución que funcionaría fuera del sector educación y también del sector trabajo y que emitiría un nuevo tipo de certificaciones.

El proyecto de 2008 establecía que el directorio del Instituto estaría presidido por el Ministerio de Educación e integrado por representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Consejo de Universidades, organizaciones empresariales, gremiales y de los movimientos sociales y comunitarios. El proyecto de 2010 cambió la composición y se pasaba a un directorio con igual representación de todos los ministerios y una dirección ejercida en forma alternada por educación y trabajo.

En proyecto del 2010 establecía entre los objetivos del INCAS “diseñar los indicadores y el desarrollo de procedimientos válidos y confiables para la acreditación de saberes y competencias laborales” pero a la vez reconocía aquellos ya desarrollados y registrados en el MTEySS, que se constituirían en referentes a los debería ajustarse el sistema de certificación de competencias.

Respecto a las certificaciones emitidas por el Instituto en ambos proyectos se establecía que “constituirán un documento de acreditación fehaciente de los saberes y competencias adquiridos por sus titulares”, pero el aprobado en 2010 no incluía la frase “cuya referencia serán las certificaciones existentes en el sistema educativo nacional, en sus diversos niveles y modalidades”, quedando desdibujada la conexión con el sistema educativo. Resulta importante destacar que entre los objetivos propuestos se encontraba el posibilitar articulaciones para facilitar a los postulantes certificar sus saberes y competencias a través de instituciones educativas de distinto nivel.

El proyecto que fue aprobado favorablemente en junio de 2011 por las Comisiones de Legislación de Trabajo y Presupuesto y Hacienda planteó otras modificaciones al proyecto de 2010, principalmente (Cuadro Anexo 8.1).

- cambió el ámbito de funcionamiento del INCAS ubicándolo en el Poder Ejecutivo, sin especificar dentro de que organismo (art. 1°);
- incorporó entre las funciones del Instituto la de “supervisar, reconocer y homologar lo actuado por los organismos sectoriales y provinciales en materia de certificación de competencias laborales” (art. 2° inc. b);
- también entre las funciones se agregó que el INCAS debía acordar con el Consejo Federal del Trabajo las condiciones referidas a la inscripción de postulantes, “las relativas al ámbito de los sujetos del trabajo, las empresas y los sindicatos involucrados” (art. 2° inc. i);
- se incluyó entre las reglamentaciones antecedentes legislaciones laborales no mencionadas en los proyectos anteriores como el Pacto Federal del Trabajo (art. 2° y art. 9°).

La mayoría de estas modificaciones parecieron apuntar a reforzar el reconocimiento de las acciones encaradas desde el sector Trabajo en materia de certificación de competencias laborales. Asimismo, al no especificar la órbita del Poder Ejecutivo en la cual funcionaría el INCAS, dejaba esta discusión para el momento de la creación efectiva. Pero fundamentalmente creaba una nueva institución diferente a los ámbitos de educación y trabajo para emisión de también nuevos certificados de la experiencia. Si bien este organismo incluía las acciones de certificación de competencias y de acreditación de saberes, no resolvía la fragmentación sino que ponía en evidencia.

Cabe finalmente señalar que además de los problemas conceptuales e institucionales que ya aparecían en el texto del proyecto, se hacían también advertencias respecto a la puesta en marcha de este sistema en el cual los aspectos metodológicos, los procedimientos y medios utilizados hubieran requerido una profunda discusión entre especialistas, técnicos del sector público de educación y de formación para el trabajo y representantes del mundo del trabajo.

## **8.2 Condiciones para una política de reconocimiento de saberes en Argentina**

En el camino hacia la regulación del reconocimiento de saberes, en nuestro país deberían darse acuerdos en torno a ciertas condiciones que posibilitaran una instalación más articulada de las instancias de acreditación y certificación. En la presentación de estas condiciones se utilizan los mismos niveles de abordaje que guiaron toda la investigación: político-institucional, de programas y acciones y sujetos.

En el nivel *político institucional* podemos identificar las condiciones políticas que incluyen los acuerdos necesarios entre las diferentes áreas de la política estatal, especialmente entre Educación y Trabajo, y la definición de un marco legal nacional y provincial que establezca los objetivos, roles y funciones de cada uno de los agentes que intervienen. La concertación respecto al valor y el alcance de los diferentes certificados para el acceso a la educación y en el mercado de trabajo es también fundamental, en tanto la emisión de credenciales sin reconocimiento del tejido social y del aparato productivo resultaría insostenible como política pública; y un “como sí” para los

jóvenes y adultos con bajo nivel educativo que invertirían tiempo y recursos en un proceso que no mejoraría sus oportunidades educativas y/o laborales.

Las condiciones institucionales refieren al quién o quiénes le corresponde regular el funcionamiento del sistema de reconocimiento y/o qué organismos e instituciones podrán certificar y acreditar saberes. La legitimidad de los servicios y dispositivos en un sistema de acreditación de un tipo diferente al del sistema educativo y de formación requiere que los mismos alcancen credibilidad social. La organización de itinerarios educativos y de formación para el trabajo que incluyan el reconocimiento de saberes previos para completar niveles, módulos y/o contenidos de asignaturas implica nuevos arreglos institucionales, pedagógicos y curriculares que deberían consensuarse en la comunidad educativa y del mundo del trabajo.

La organización del sistema es un aspecto importante en tanto puede constituirse en una barrera para el acceso de la población, especialmente, la de bajo nivel educativo, si por ejemplo se estructura de manera muy compleja y no cuenta con adecuadas instancias de orientación y/o de intermediación con el sistema educativo o el trabajo.

La asignación de recursos para la implementación de estas políticas no es un tema menor, que se suma a las restricciones que suelen operar sobre los presupuestos de áreas como educación y trabajo. En países como Argentina, la gratuidad de las instancias de acreditación es crucial para garantizar que la población con bajo nivel educativo, en general con condiciones de vida desfavorables y con bajos ingresos, pueda acceder al reconocimiento de sus saberes.

Al nivel de los *programas y acciones* se agrupan la definición de los métodos utilizados para realizar el reconocimiento e las instancias intermedias de orientación, así como la formación de los recursos humanos, especialmente, los docentes que deberían acompañar a los sujetos en el proceso de reconocimiento. La certificación y acreditación de saberes implica desarrollar nuevas formas de realizar la evaluación (individual, colectiva, de recopilación y revisión de antecedentes, en el lugar de trabajo, en situaciones de simulación; etc.), que deben explorarse y articularse y para las cuales deberán prepararse diferentes tipos de recursos humanos y aún los propios sujetos.

La complejidad de los procedimientos que se utilicen para evaluar los saberes adquiridos en la experiencia social y de trabajo es un tema central, en tanto los métodos aplicados pueden no ser pertinentes para la identificación de los conocimientos, saberes y habilidades y esto puede llevar a que el peso del fracaso recaiga sobre el sujeto y no sobre el propio medio de evaluación. Los procesos de reconocimiento de saberes deberían también constituir una instancia de valoración de los propios sujetos sobre sus saberes.

Al *nivel de los sujetos*, las condiciones previas refieren al acompañamiento para la conversión de las necesidades educativas de objetivas a subjetivas, es decir, su reconocimiento y explicitación por parte de la propia población joven y adulta, para así apropiarse de las instancias de educación de adultos y de formación para el trabajo. La valoración de la propia experiencia como fuente de saberes que pueden ser reconocidos por el sistema educativo constituye una segunda condición para el funcionamiento de los sistemas de acreditación de saberes.

Los apartados que siguen dan cuenta de las modalidades que toman en diferentes países los aspectos mencionados. Las respuestas obtenidas de los informantes claves para el caso de Argentina son el tema que se analiza en el segundo subpunto.

### ***8.2.1 Las experiencias internacionales de reconocimiento de saberes***

La revisión de los sistemas y experiencias de otros países permite afirmar que si bien existen tendencias que se repiten, cada uno ha desarrollado instancias y/o sistemas diferentes que conciben con sus propias tradiciones en materia de política pública y de formación profesional.

De acuerdo a estudios sobre el caso Europeo (Hawley et. alt.; 2010), la participación activa de un amplio rango de actores públicos y privados es un prerequisite para el desarrollo exitoso del reconocimiento de saberes; sin embargo, los ministerios nacionales y las autoridades regionales tienen un rol principal en la dirección de las iniciativas y estrategias, especialmente en los inicios de su desarrollo. En muchos países, el número de ministerios involucrados en el diseño e implementación

de la validación es grande, como en Francia (Ver Cuadro 8.1), Austria, los Países Bajos, Bélgica (Flandes) o Dinamarca.

Las formas instituciones varían en cada país pero puede agruparse en:

- sistemas nacionales que definen sus bases institucionales para la acreditación fundamentalmente a partir de institutos, centros, organismos o unidades dependientes de los sistemas educativos (CONOCER en México, INCUAL en España, CINOP en los Países Bajos, entre otros);
- sistemas descentralizados como es el caso del Reino Unido donde se da un sistema integrado sobre la base de organismos acreditadores descentralizados (Awarding Bodies y Assessment Centres);
- el caso de Alemania, que resulta diferente en tanto la forma en que está organizado el sistema educativo hace que la temática de la acreditación no sea relevante, aunque se están realizando algunas experiencias.

En los sistemas centralizados el Estado, a través de distintos ministerios, es el responsable principal (Hungría, Noruega, Italia, Corea, España y Eslovenia, por ejemplo), mientras que en otros países se dan sistemas de responsabilidad compartida con otros actores no estatales (Islandia, Dinamarca, Austria, Bélgica (Flandes), Sudáfrica y Chile).

El reconocimiento de saberes suele vincularse con el desarrollo de marcos nacionales de calificación, los cuales suponen la construcción de un referencial nacional de todos los títulos y certificados existentes en un país organizados por sector de conocimiento y nivel de jerarquía, desde los oficios que requieren una mínima formación, hasta los más altos posgrados universitarios. En relación a la utilidad educativa y laboral de los marcos de calificación suele señalarse al colocar a cada sujeto según sus aprendizajes y conocimientos en algún punto del referencial, facilita el acceso a un certificado y/o continuar una trayectoria de formación.

Los marcos no son sólo nacionales sino también regionales, como el caso del marco europeo de cualificaciones establecido en 2008 con la intención de actuar como “un mecanismo que garantice el reconocimiento de títulos entre los distintos países pero

también que oriente las posibilidades de acceder a los saberes y de acreditarlos, incluso aquellos procedentes de la experiencia y no de procesos formativos” (Marhuenda, 2009; p.7). La movilidad de la fuerza de trabajo entre países de la región europea y la necesidad de regularla, es parte importante en el impulso a la elaboración de marcos de cualificación regionales. De acuerdo con un estudio reciente del CEDEFOP (2010), los 31 países que se incluyeron tienen como objetivo desarrollar e introducir un marco nacional de cualificaciones para el aprendizaje a lo largo de la vida, en concordancia con el marco europeo.

Las experiencias internacionales dan cuenta que los marcos basados en los resultados del aprendizaje, constituyen en muchos países una parte importante de la estructura de validación, aunque no es un desarrollo previo o necesario. Así, existen países con un alto nivel de desarrollo de la validación como Finlandia, Noruega o Portugal en los cuales aún se está en proceso de implementación de un marco de cualificación. En otros casos que cuentan con un marco establecido, como Irlanda, Bélgica o el Reino Unido, se utilizan como puntos de referencia para la evaluación y el reconocimiento.

Los estudios de Michael Young (2005) sobre diferentes marcos nacionales tienen un planteo crítico, ya que la idea de que los NFQ (marcos nacionales de cualificación) promueven la acreditación de todos los tipos de aprendizajes, parece que coincide bien con la idea de que la mejora de las calificaciones deba ser responsabilidad de los individuos y no del gobierno (Young, 2005). Los marcos nacionales de calificación han sido introducidos más por razones políticas que por sus supuestos y/o probados beneficios educativos. El autor concluye además que en países con bajo nivel educativo, las políticas y los recursos financieros y humanos deberían dirigirse a mejorar el acceso y la calidad de la educación y formación, más que a la elaboración de estándares que no han demostrado su utilidad social y educativa y que resultan muy costosos.

Los métodos de evaluación de los resultados del aprendizaje son el centro de muchas discusiones respecto al reconocimiento de saberes, pues en la calidad y confiabilidad de los mismos recae parte del valor que puedan alcanzar los certificados otorgados. Los métodos que se utilizan son muchos y coexisten en cada país, pero al

que más se recurre es al portfolio<sup>38</sup>. En la mayoría de los países, las principales técnicas de evaluación que existen junto con la utilización del portfolio son entrevistas, observación en el contexto, situaciones de simulación y cuestionarios.

Respecto a la asignación de fondos para la validación, son pocos los países europeos que tienen una financiación específica de nivel nacional (por ejemplo, Islandia, Luxemburgo, España), en general las actividades son cubiertas por cuotas que deben pagar los sujetos que se postulan y en otros casos estas acciones se han incorporado a los sistemas de educación y formación sin una asignación específica. El panorama es complejo y pueden identificarse algunas situaciones:

- financiado por el presupuesto nacional, este es el caso de Francia, Islandia, Portugal y España;
- financiamiento dirigido a proyectos específicos donde las principales fuentes son las autoridades públicas, el sector privado o la sociedad civil, como en Finlandia y Alemania;
- países que establecen límites a las tasas que los centros de validación pueden cobrar (Bulgaria, República Checa, Letonia, Eslovaquia);
- países en los que parte o todos los costos de la certificación son pagados por los individuos. En algunos se establecen políticas que cubren a población específica como los desempleados en Eslovenia.

La falta de una asignación específica hace que la implementación de estas instancias, que requieren cambios estructurales en las instituciones, esté siempre retrasada respecto a las metas y objetivos enunciados por los países.

---

<sup>38</sup>El portfolio consiste en una síntesis de la experiencia personal, social y ocupacional que resalta las competencias obtenidas. Contiene elementos del curriculum vitae, información relevante sobre la carrera, la educación, la formación para el trabajo y otras experiencias. La documentación es juzgada por un asesor, un jurado o un profesor que decide si constituyen una prueba fehaciente de que el candidato ha logrado el estándar requerido para la acreditación.

### 8.2.2 La opinión de los informantes claves en Argentina

Este apartado reseña las opiniones de los informantes clave entrevistados acerca de las condiciones que deberían reunirse para un funcionamiento más articulado del reconocimiento de saberes en nuestro país.

Respecto a las condiciones políticas, el rol del Estado en tanto agente promotor de una determinada política así como de la forma y metodología para encararla surge en las opiniones de algunos entrevistados.

*“Realmente, para mí, necesariamente vos tenés que tener una agencia. Una agencia en el sentido de un agente, un agente que es el que tiene que promover. En este caso, es el Ministerio de Trabajo y creo que debe seguir promoviéndolo. Y eso no quiere decir que no te pliegues a conformar un instituto de certificación de competencias. Me refiero a que tiene que haber un ente, agencia en el sentido de ente, de organismo, que esté impulsando. Creo que el mejor lugar es desde el Estado porque para el Estado es constituye, es el que se va, me parece, a poder... es un agente diseminador también, puede abordar distintos sectores de actividad, puede llevar un marco de política pública, entonces, mueve este aspecto vinculado con el reconocimiento de las competencias de los trabajadores, promueve al mismo tiempo el desarrollo de una metodología acorde para poder llevar un estándar homogéneo, es decir, porque lo que va a variar es la norma, pero lo que tiene que hacerse es todo bajo un mismo criterio metodológico.” (Entrevistado-MTEySS).*

La existencia de diversos enfoques sobre el reconocimiento de saberes y la necesidad de diferenciar funciones, poblaciones destinatarias y procedimientos es mencionado como un aspecto debería considerarse en la definición de un marco legal.

*“El marco legal que se desarrolle en cualquiera de los niveles debe reconocer roles y funciones diferenciados de ambos Ministerios. La comunidad de objetivos en términos de inclusión y reconocimiento de saberes o competencias no implica solapamientos o duplicación de acciones sino la necesaria articulación de funciones diferenciadas” (Entrevistado-MTEySS).*

Algunos entrevistados consideran que el Proyecto de Ley del INCAS, luego de los distintos momentos de conflicto y consenso entre la perspectiva educativa y la del trabajo, es el máximo nivel de acuerdo posible de alcanzar.

*“El proyecto de Ley impulsado y tratado en las Comisiones de Educación y de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados de la Nación propone la creación de un Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de Saberes y Competencias para promover y coordinar estas políticas a nivel nacional da cuenta de la necesidad y de las posibilidades que tiene este tipo de acuerdos” (Entrevistado-MTEySS).*

Otros entrevistados consideran que al menos para el sector educación el marco legal existe y sólo se requeriría su reglamentación.

*“La legislación es la que tenemos. Hay una ley de educación técnico profesional que es concurrente con la ley de educación. La ley de educación nacional 26206, en el artículo 38 dice que la modalidad se rige por las disposiciones de la ley 26058 que es la ley de educación técnico profesional. Y se invitó a las provincias a que acompañaran esta norma nacional con norma provincial. Entonces, en algunos casos, hay provincias que sacaron una ley provincial de educación que o bien prácticamente hacen un copy paste de gran parte de la ley de educación técnico profesional cuando hablan del capítulo de técnica, o directamente una ley provincial que adopta la ley nacional” (Entrevistado-Ministerio de Educación).*

Entre las condiciones institucionales, los entrevistados destacan que la implementación de sistemas de reconocimiento de saberes en el sector educación implicará una infraestructura nueva para la recepción, acompañamiento, evaluación y certificación.

*“Por ahí tiene que generar la estructura, la organización en las instituciones que toman este problema de la evaluación de los saberes previos. (...) requiere recursos organizativos. Ahí se necesita mucho seguimiento, mucha difusión, acompañamiento, porque es nuevo. Tenés que generar la estructura, el recurso humano que se dedique a esto, tiene que haber una estructura que se ocupe de recibir a los candidatos, de acompañarlos con la construcción de la documentación que respalda esos saberes previos porque, de alguna manera, a lo mejor los tienen que reconstruir. Entonces, requiere de un vínculo con el sector productivo, donde él realizó sus aprendizajes no formales y demás, alguien que lo acompañe a hacer esa construcción, que quede con un respaldo documental. Gente que se haga cargo y certifique que esa persona realizó determinadas tareas,*

*aprendió a hacer determinadas actividades, desarrolló ciertas habilidades, capacidades, lo que sea. Eso necesita de una organización especial, que puede estar o no dentro de una institución educativa, eso... Ahí no tenemos nada, hay tradición de nada”* (Entrevistado-Ministerio de Educación).

Los entrevistados del Ministerio de Trabajo plantean como condición institucional que el Estado promueva acciones en corto y mediano plazo, pero la viabilidad y el sostenimiento a largo plazo corresponde a los actores del sector privado.

*“Entonces, lo primero, me parece, desde las condiciones políticas el tema de que exista una agencia, una agencia que para mí es el Estado el que promueve las políticas. Después lo interesante es que justamente los actores privados se apropian de esa política. Entonces, se comprometan a la constitución del organismo certificador, le asignen recursos propios a ese organismo certificador, vean el camino que hay que hacer para sostenerlo, buscarle ese plus de acreditación ante los organismos del sistema de gestión de calidad. Porque creo que un sistema de gestión de la calidad no se hace solamente con un compromiso del Estado. El Estado puede impulsar la política, pero el compromiso de incorporarlo al sistema de gestión de la calidad es un compromiso con el sector sindical y se hace con el sector empresario. Entonces, ahí es donde tienen que estar dadas las condiciones institucionales.”* (Entrevistado-MTEySS).

Las respuestas obtenidas respecto al eje de los procedimientos metodológicos son muy dispares. Uno de los informantes clave plantea la diferenciación de la población objetivo como el aspecto que diferencia el tipo de intervención.

*“Esta es una falsa discusión, el problema no es técnico o metodológico es político, de objetivos y de roles y funciones diferenciados sobre la base de reconocer sujetos que se definen como estudiantes o como trabajadores”* (Entrevistado-MTEySS).

Algunos entrevistados coinciden en que los actores de los sectores de actividad económica deben definir los contenidos a evaluar, especialmente cuando se trata de definir normas de competencia para un rol ocupacional.

*“El criterio metodológico sí también tiene que estar planteado para que vos en la asistencia técnica que le des a los sectores... nosotros no somos expertos en soldadura, expertos en chef de cocina, no. Lo que vos haces es trabajar con el actor social justamente porque lo que vas a darle es una herramienta metodológica para que la norma esté calzada con la herramienta metodológica. Y al mismo tiempo le vas a exigir un*

*procedimiento institucional para que sea validada por los trabajadores y los empresarios del sector.” (Entrevistado-MTEySS).*

- *“que la formación profesional no debe estar limitada al puesto de trabajo;*
- *el desarrollo de una formación integral que abarque la formación profesional, ciudadana y sindical;*
- *que los propios actores sean los que definan los contenidos y a través, de determinados mecanismos formales, se gestione la calidad ;*
- *desarrollar acciones de formación integrales (laboral, social y sindical) y un sistema de formación continua construir “lo colectivo”: capacidad para actuar en un contexto junto a otros y otras “(Entrevistado-Experiencia Provincia de Buenos Aires).*

El rol del Estado como agente promotor de una política pública de certificación de competencias incluye también la difusión de una metodología que puede aplicarse a todos los sectores de actividad.

*“Me refiero a que tiene que haber un ente, agencia en el sentido de ente, de organismo, que esté impulsando. Creo que el mejor lugar es desde el Estado porque es un agente diseminador también, puede abordar distintos sectores de actividad, puede llevar un marco de política pública, entonces, mueve este aspecto vinculado con el reconocimiento de las competencias de los trabajadores, promueve al mismo tiempo el desarrollo de una metodología acorde para poder llevar un estándar homogéneo, es decir, porque lo que va a variar es la norma, pero lo que tiene que hacerse es todo bajo un mismo criterio metodológico.” (Entrevistado-MTEySS).*

La certificación y acreditación de saberes complejos constituye un problema no resuelto y desafiante al menos para el sistema educativo.

*“Y después metodológicamente me parece que hay una dificultad muy fuerte cuando uno quiere avanzar en certificación de saberes, capacidades, en niveles complejos. Porque, por ejemplo, soldadura es el ejemplo más claro. Hay como siete niveles de complejidad en el proceso de soldadura. Es más, el séptimo nivel es un posgrado ingeniería mecánica. En los niveles elementales, que hasta yo lo puedo manejar o cualquiera de ustedes, ahí no tiene problemas. Porque la complejidad de lo que está ahí no es dramático. Es el dominio técnico de la herramienta, del proceso. Y el dominio un poquito más conceptual de la seguridad personal. Y ahí ya está. Entonces es fácil evaluarlo. Ahora, cómo evaluas y certificas un proceso o una acción o un desempeño como le dicen algunos, que tiene un mínimo nivel particular y un nivel muy complejo de saberes matemáticos, físicos, químicos.*

*¿Qué le haces? ¿le haces una prueba teórica? ¿una visualización de situaciones prácticas? ¿es episódico?, ¿es extenso? Es complicado” (Entrevistado-Ministerio de Trabajo).*

Además de las metodologías se requiere de los recursos docentes, especialistas en las áreas de conocimiento, pedagogos para poder evaluar los saberes y otorgar la acreditación, es decir, un equipo interdisciplinario para abordar la complejidad de proceso de acreditación de saberes.

*“me parece que esto obligaría a un grupo especializado con muchas interrelaciones entre arquitectos, ingenieros, maestros mayores de obra e idóneos, pero a su vez que estos tipos hayan estado en relación con docencia, más pedagogos, ciencias de la educación, maestras o maestros de primaria, profesores de secundaria. Juntar a estos 8 tipos ya es un logro” (Entrevistado-sector construcción)*

Los entrevistados del Ministerio de Trabajo consideran que los recursos económicos deben provenir, al menos en el momento de la puesta en marcha, del Estado a través del presupuesto de los distintos organismos intervinientes.

*“Los presupuestos de los organismos públicos y otros incentivos como Crédito Fiscal, o incentivos introducidos a nivel de la negociación colectiva” (Entrevistado-MTEySS).*

La participación económica del sector privado, principalmente empresario, debería dirigirse a la conformación de organismos certificadores, pero tiene como condición previa que se visualicen los beneficios que puede provenir de un sistema de certificación.

*“Entonces, lo primero, me parece, desde las condiciones políticas el tema de que exista una agencia, una agencia que para mí es el Estado el que promueve las políticas. Después lo interesante es que justamente los actores privados se apropian de esa política. Entonces, se comprometan a la constitución del organismo certificador, le asignen recursos propios a ese organismo certificador, vean el camino que hay que hacer para sostenerlo, buscarle ese plus de acreditación ante los organismos del sistema de gestión de calidad. Porque creo que un sistema de gestión de la calidad no se hace solamente con un compromiso del Estado. El Estado puede impulsar la política, pero el compromiso de incorporarlo al sistema de gestión de la calidad es un compromiso que se hace con sector sindical y se hace con el sector empresario. Entonces, ahí es donde tienen que estar dadas las condiciones institucionales.” (Entrevistado-MTEySS).*

La educación técnico-profesional tiene recursos asignados por la Ley de esa modalidad de los cuales se podría disponer para la implementación de un sistema de reconocimiento.

*“En el caso de llegar a implementarse algo, el recurso económico está garantizado en la ley de educación técnica. Simplemente, hay que reglamentarlo, y eso por lo que dice la misma ley se hace a través del Consejo Federal”* (Entrevistado-Ministerio de Educación).

Cabe resaltar que todos los entrevistados coinciden en que el rol del Estado es central en la puesta en marcha, implementación y sostenimiento de instancias de reconocimiento de saberes.

### **8.3 Posibilidades y desafíos para el logro de instancias de regulación del reconocimiento y la certificación**

Los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo enfrentando la fragmentación de los sistemas de educación y formación para trabajo fue el problema que motivó esta tesis de doctorado. La investigación, sobre la base de estudios previos, pudo comprobar y dimensionar las necesidades educativas de esa población así como las características de las instancias de educación formal, no formal e informal por las que transitan. Esta población que ha sido expulsada del sistema educativo sin el certificado de nivel secundario, se ve expuesta a la multiplicación y diversificación de las ofertas de formación, muchas con baja calidad formativa, que los impulsa a acumular certificaciones parciales que no compensan, ni mucho menos equiparan, a las de la educación formal.

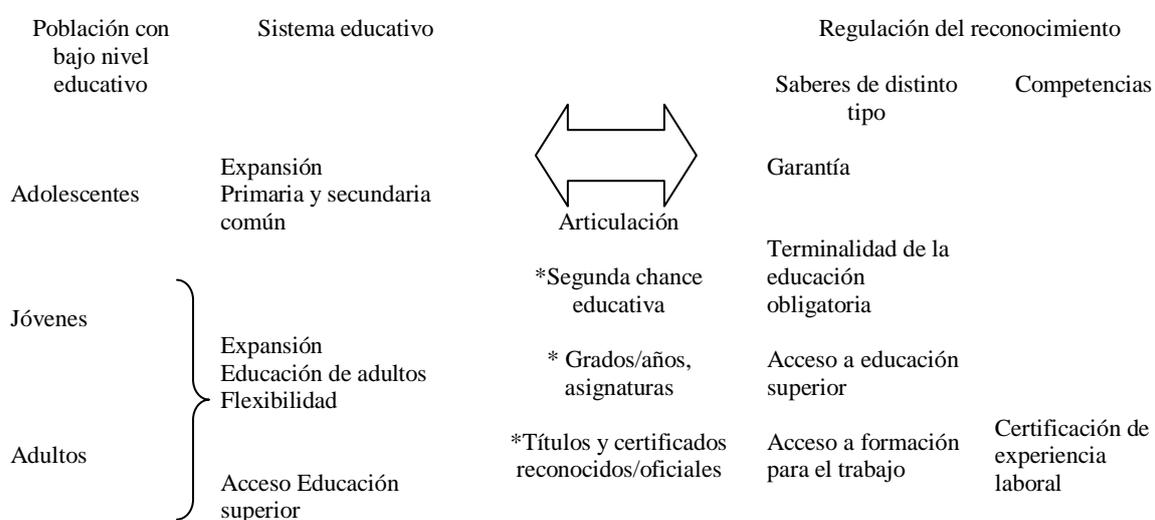
La situación de vulnerabilidad socio-educativa de quienes no alcanzaron el nivel secundario completo y más todavía de los que nunca asistieron o tienen primario incompleto, se expresa en el funcionamiento del principio de avance acumulativo, por el cual el nivel formal alcanzado tiene una incidencia casi determinante en las posibilidades de participación en la educación no formal, así como en la realización de actividades de educación informal.

La segmentación y resquebrajamiento aún vigentes en el sistema educativo así como la fragmentación y diversificación de las ofertas no formales no favorecen la ruptura del principio de avance acumulativo. La población con bajo nivel educativo es la que más padece las fracturas en la oferta, en tanto tiene menos recursos para integrar y recomponer los recorridos educativos y el aprendizaje informal que realizan. Pues como señalan Bélanger y Federighi (2004) “frente a la diversidad y a lo estanco de las formaciones, se plantea efectivamente la cuestión de la unidad del sujeto educando” (Bélanger y Federighi, 2004; p. 199); los jóvenes y adultos tienen el desafío de integrar formaciones y saberes desconectadas entre sí, y quienes fueron expulsados tempranamente del sistema educativo requieren de apoyos instituciones en este proceso.

La definición de una política de reconocimiento de saberes debe considerar esta situación de partida para incidir en la recuperación educativa y contribuir a la apropiación de saberes socialmente necesarios a lo largo de toda la vida para toda la población.

En el cierre de la tesis me propongo ordenar el planteo propositivo expresado en el diagrama que sigue planteando las condiciones para la implementación de sistemas de reconocimiento de saberes; las mismas corresponden al nivel político-institucional del abordaje conceptual en tanto se considera previo a las definiciones en otros niveles.

**Diagrama 5.1**



Alternativas de Programas de Desarrollo Social y Trabajo de inserción ocupacional y de formación de jóvenes y adultos

La población con bajo nivel educativo - adolescentes, jóvenes y adultos – debería ser en nuestra perspectiva objeto de políticas que apunten a garantizar una vuelta a la educación formal para obtener los certificados de primaria y secundaria y acceder a la educación superior.

Ello plantea como *condición principal*, la responsabilidad del Estado de encarar acciones dirigidas a la expansión de la cobertura de la educación común o de adultos para responder al derecho a la educación de esas poblaciones. El desafío para la educación y formación para el trabajo es el diseño de acciones de “segunda chance” o “volver a estudiar” que respondan a las necesidades de los distintos grupos, atendiendo a su edad, género, condición de actividad, responsabilidades familiares y años de escolaridad logrados. La reinserción de los adolescentes debería realizarse en el sistema común, mientras la modalidad de educación de adultos debería ampliarse para atender a la deuda educativa con la población joven y adulta.

El Estado debería retomar un rol protagónico para garantizar (Riquelme, 2010c):

- la recuperación educativa de los trabajadores jóvenes y adultos a través de:
  - campañas acerca de las segundas y terceras oportunidades
  - campañas de promoción del sentido de la educación,
  - promoción de terminación y Centros Alternativos de Nivelación
- la expansión de la educación secundaria y técnica con mayores niveles de conocimientos generales y científicos;
- el reconocimiento de los aprendizajes previos, realizados dentro o fuera de la educación formal, como primer paso o estímulo para la incorporación a trayectorias de educación y formación;
- el diseño de programas de educación y formación para el trabajo de mayor cobertura y articulación evitando impulsar actividades y cursos focales.

La complementariedad entre el sistema educativo formal y las acciones de formación y capacitación es central en la conformación de un sistema de educación permanente. Se trataría de poder articular la terminalidad de primaria y secundaria con

la realización de cursos de formación y contar con instancias de reconocimiento de saberes previos para la acreditación de materias o contenidos.

El cumplimiento del derecho a la educación requería también propiciar el acceso a los niveles superiores, vedado para la mayor parte de la población, con un adecuado acompañamiento de tutores, grupos de estudios, clases de apoyo; entre otras posibles instancias pedagógicas. En algunos casos, seguramente los menos, se podrá recurrir a la posibilidad de ingresar a la universidad sin el título de secundaria tal como lo permite la Ley de Educación Superior.

La *segunda condición* consiste en desarrollar propuestas educativas más flexibles que respondan a las realidades de los adolescentes, jóvenes y adultos. Uno de los desafíos para las políticas de educación y formación para el trabajo es el diseño de programas más flexibles y abiertos que puedan atraer a los distintos grupos de población nuevamente a la enseñanza. Los educadores deberían diseñar “dispositivos de estudio e intervención en las lógicas de adolescentes, jóvenes y adultos para pivotar en sus intereses, prácticas y actividades actuales con el objeto de “atraer” a los diferentes tipos de centros tanto para lograr orientación y en el óptimo de los casos para continuar con los estudios inconclusos” (Riquelme, 2010c; p. 38).

La flexibilidad generalmente refiere a las condiciones institucionales para la entrada, permanencia y finalización de los niveles educativos, entre los cuales se incluyen:

- la reorganización del tiempo presencial de clase que requieren los alumnos, proponiendo modalidades semipresenciales o a distancia, con seguimientos y apoyos de tutores y/o grupos de estudio;
- una estructura modular de los planes de estudio con aprobaciones parciales;
- ritmos de cursada que permitan discontinuar y retomar los estudios partiendo del reconocimiento de los saberes ya adquiridos;
- el diseño de diferentes espacios de puesta en práctica de saberes y conocimientos en alternancia con la formación teórica, principalmente en el nivel medio;
- el ensayo de experiencias de acreditación cruzada de formación profesional y educación formal.

El reconocimiento de saberes obtenidos en diferentes ámbitos de la vida social puede facilitar el acceso al sistema de educación y formación para saldar las deudas con la población que fue excluida tempranamente. Los adultos jóvenes y los mayores (30 años o más) podrán recurrir a estas instancias más adecuadamente que los jóvenes, en tanto sus experiencias de vida y de trabajo podrían justificar una acreditación de sus saberes articulado con el curriculum de la educación formal o de cursos de formación.

Para los más jóvenes, que hayan superado la edad de asistir a la escuela común, valen las opciones más flexibles de cursada. Las propuestas de algunos planes educativos (Plan Fines) actualmente en curso tienen este sentido, sin dejar de lado que para esta población la experiencia escolar puede resultar aún necesaria e importante como espacio de socialización ciudadana y referencia institucional.

Al plantear sistemas más flexibles surge como preocupación salvaguardar las posibilidades de apropiación de saberes socialmente relevantes o valorados con niveles de calidad equivalentes a los del resto del sistema. Estudios previos señalan que las percepciones de algunos jóvenes acerca de la devaluación de los contenidos de la educación de adultos requiere atención en tanto puede actuar como barrera al acceso, a la par que se mantiene la desigualdad en la distribución de saberes entre diferentes grupos de población (Herger, 2007).

En los últimos años han predominado medidas que diversificaron los tipos de instituciones, los planes de estudios, los agentes oferentes y por lo tanto, generaron escenarios fragmentados de educación y formación para el trabajo. Es por ello necesario sostener que la mayor flexibilidad no debería convertirse en un nuevo factor de fragmentación de las ofertas educativas a las que pueden acceder los grupos de población más vulnerables.

Una *tercera condición* está vinculada a la preparación de las instancias institucionales y de conducción y con la formación de los docentes que deberán implementar este tipo de acciones. Se trata de las condiciones que darán sostenibilidad a cualquier sistema de reconocimiento de saberes y por tanto son parte de una etapa previa a la regulación.

Entre las instancias institucionales y de conducción dedicadas al reconocimiento de saberes podrían establecerse “centros de certificación orientados a resolver problemas de titulación y reconocimiento de los niveles de educación formales y de los adquiridos por vía de experiencias de vida y laborales” (Riquelme; 2010c; p. 40). Estos centros deberían funcionar en escuelas de adultos y de otras modalidades y en espacios locales.

La preparación de sistemas de orientación es fundamental para que los jóvenes y adultos puedan conocer las distintas ofertas disponibles en educación y formación y optar por las más adecuadas a su situación educativa, experiencias laborales y/o intereses. Los sistemas de orientación deben contemplar el componente de reconocimiento de saberes ayudando a evaluar las trayectorias de vida, laborales y educativas de manera de guiar hacia las ofertas más adecuadas. En algunos casos (jóvenes, trabajadores precarios, sector informal de supervivencia; etc.) será conveniente impulsar hacia la educación formal o la formación profesional inicial en tanto las trayectorias laborales pueden tener la “estela de la precariedad y la temporalidad, con lo cual no ha habido lugar, en muchos casos, al desarrollo de conocimiento ni destrezas profesionales que poder acumular y, en una situación como la actual, acreditar” (Marhuenda, 2009; p.13).

La formación de los docentes y/o técnicos es fundamental como condición de implementación de un sistema de reconocimiento de saberes. Las entrevistas realizadas dan cuenta de la debilidad y las resistencias que existen en el sistema educativo, así como de la complejidad que implica reconocer saberes que tienen otra lógica de organización y de expresión. Los docentes se encuentra con una gran dificultad “cuando tienen que expresar qué saberes reconocer; cómo identificar los niveles de abstracción logrados en el aprendizaje para el trabajo, necesarios de ser reconocibles en los currículos formales, y cómo construir formas de enseñanza y evaluación articuladas entre el nivel de enseñanza formal (básica o secundaria) y la formación profesional, que les permitan a los sujetos formados dar cuenta de esto que han aprendido y saben” (Misirlis, 2009; p. 5). De ahí la necesidad de contar con profesionales especializados que dominen la disciplina para “encarar evaluaciones respetuosas de los niveles de saberes, experiencia y conocimientos de los sujetos” (Riquelme, 2010c; p. 38). Ello se

relaciona con los métodos para reconocer los saberes logrados por vías formales, no formales e informales, de manera de contrastarlos con los requeridos por los planes de estudio de los niveles primario, secundario y hasta superior, así como con los de las ofertas de formación para el trabajo.

Una *cuarta condición* remite a la mirada y caracterización del resto de la realidad de la educación y formación para el trabajo así como de los programas de empleo y sociales que atienden a la población joven y adulta. Ello implicaría una reconstrucción a nivel local y provincial de los escenarios complejos de ofertas que se dirigen a estas poblaciones otorgando distintos tipos de formación y certificaciones.

Existe poca o ninguna articulación entre la educación formal, la formación profesional y la multiplicidad de programas de capacitación e inserción en el trabajo formal o de micro-emprendimientos. Los jóvenes y adultos que pasan por las distintas instancias no tienen ninguna posibilidad de reconocimiento y ni puentes en el caso de que quieran retomar estudios. Continúa vigente la afirmación acerca de “la necesidad de lograr una articulación coherente entre las alternativas educativas formales, no formales e informales de mayor significación y elaboración a partir de un replanteo de los problemas de los trabajadores jóvenes y adultos” (Riquelme, Herger y Magariños, 1999; p. 13).

Ello remite a la necesidad de potenciar la coordinación entre los sectores de Educación y Trabajo en el ámbito de la educación y formación para el trabajo. La coordinación tendría que incluir además de los ministerios nacionales a los provinciales, y podrían aprovecharse los espacios existentes como el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP)<sup>39</sup> que funciona en el Instituto de Educación Tecnológica (INET) y/o el Consejo Federal de Educación.

Finalmente, los fundamentos de un proceso de regulación son una *quinta condición*. Los procesos de regulación requieren que se hayan dado previamente las

---

<sup>39</sup> La Ley de Educación Técnico Profesional creó el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP), sobre la base del CoNE-T, como órgano asesor del Ministerio de Educación Nacional, consultivo y propositivo en las cuestiones vinculadas con el desarrollo y el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Producción, Consejo Federal de Educación, cámaras empresarias, organizaciones de los trabajadores, incluidas las entidades gremiales docentes, colegios profesionales de técnicos. Este organismo de representación multisectorial, cuya secretaría ejecutiva está a cargo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) actúa además como Consejo Económico Social del Consejo Federal de Educación (Almandoz, 2010).

condiciones expuestas de fortalecimiento de instancias de conducción, orientación y formación.

La instalación de grandes instituciones aisladas de los sistemas de educación y formación ya existentes no parece ser una opción adecuada para la regulación, pues pueden convertirse en nuevas estructuras burocráticas alejadas de la realidad de los sujetos que buscan acreditar sus saberes. En este campo de la políticas públicas suele existir una fuerte presión de los organismos “internacionales que exportan experticia y modelos que se venden como moneda corriente, generando super-estructuras evaluativas de orden tecnocrático que pocas veces colocan en el centro a los sujetos y sus aprendizajes y la medida en que ellos realmente saben o se han apropiado de saberes” (Riquelme, 2010c; p. 41).

Son conocidas las dificultades que en otros países enfrentaron los centros creados para la certificación y acreditación (CONOCER en México, INCUAL en España). Los desarrollos de algunos de estos centros fueron tomados en Argentina, como el caso español para el ordenamiento de la oferta de títulos y certificados de educación técnico profesional.

En Argentina los desarrollos de la modalidad técnico-profesional en relación a los procesos de homologación de títulos y certificados y la construcción de un catálogo que los ordena por familia profesional -cuyos antecedentes metodológicos fueron tomados del modelo español- pueden ser consideradas acciones preparatorias; e incluso la elaboración de marcos de referencia de los títulos se están aplicando en otras modalidades de la educación secundaria común (ver en Capítulo 5). A partir del 2005, se intentó revisar la orientación previa de estos instrumentos para que pudieran ser utilizados para el ordenamiento de los títulos y certificados existentes y con la intención de la equiparación de ofertas formativa. Sin duda, es una línea u orientación que está en tensión con otras vigentes, y merecería ser parte de la búsqueda de revisiones o acuerdos en la esfera de los consensos internos del sector Educación, con las provincias y con Trabajo.

Las posibilidades de regulación pasan por recuperar y aprovechar los espacios institucionales ya existentes en el sistema educativo y en el mundo del trabajo, con una

coordinación entre los niveles nacional, provincial y los sectores económicos. La conformación de una Comisión Interministerial que reúna a los actores sociales intervinientes y representativos de las acciones en este campo podría constituir una instancia política válida para consensuar el sentido de los procesos de reconocimiento de saberes como política pública. Esta comisión debería considerar la historia y las experiencias del país para sentar las bases de un sistema más integrado, articulado y flexible.

Sin dudas, la definición de una política de reconocimiento de saberes genera nuevas complejidades en los escenarios de la educación y formación para el trabajo. En el corto y mediano plazo, la posibilidad explicitar y hasta reducir la relatividad y conflictividad pasaría por encarar las condiciones enunciadas.

Los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo que enfrentan cada día la fragmentación de los sistemas de educación y formación para trabajo requieren de ciertas condiciones y facilidades para transitar entre esas ofertas, pues tienen el derecho a desear e intentar proyectos educativos a lo largo de la vida. La educación como potencial liberador debería dar significado a los saberes que han construido en sus trabajos y en sus vidas y garantizar el acceso a los conocimientos socialmente relevantes.

## Bibliografía

- Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo (2006) “La Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo”, en *Anales de la educación común*, n° 5, Tercer siglo, año 2, diciembre, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Agudelo Mejía, S. (1993) *Certificación ocupacional: manual didáctico*. CINTERFOR, OIT. Montevideo.
- Almandoz, M. R., et al. (2010). *Educación y trabajo: articulaciones y políticas*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Andersson; P. and S. Gao (2009) “Governing through non/recognition: the missing 'R' in the PLAR for immigrant professionals in Canada and Sweden”, en *International Journal of Lifelong Education*, Volume 28, Issue 4, 2009, Taylor & Francis. United Kingdom.
- Barbagelata, H. (1979) *La institucionalización de la certificación ocupacional y la promoción de los trabajadores*, Estudios y monografías, n° 46, CINTERFOR, Montevideo.
- Barbier, J. M. y O. Galanatu (2003) *Saberes, capacidades, competencias, organización de los campos conceptuales*, Mimeo.
- Barbier, J. M. (1996) *Savoirs théoriques et saviors d'action*, P.U.F, París.
- Basran, G. and L. Zong (1998) “Devaluation of foreign credentials as perceived by visible minority professional immigrants”, in *Canadian Ethnic Studies*, 30, Canada. Citado por Andersson; P. and S. Gao (2009).
- Basualdo, E. (2000) *Notas sobre la determinación del indicador UOCRA*, FLACSO, Buenos Aires.
- Beillerot, J., C. Banchard-Laville y N. Mosconi (1998) *Saber y relación con el saber*, Paidós Educador, Buenos Aires.
- Beillerot, J. (1996) *La formación de formadores*, Formación de Formadores, Serie Los documentos, n° 1, Facultad de Filosofía y Letras, Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires.
- Bélanger, P. y Federighi, P (2004) *Análisis transnacional de las políticas de educación y formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas productivas*, Colección Ideas en debate, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Belanger, P. & A. Tuijnman, A. (editors) (1997) *New patterns of adult learning: a six-country comparative study*, Pergamon and UNESCO Institute for education, Great Britain.
- Bernstein, B. (2001) *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control*. Ediciones Morata. Madrid.
- Bouder, A.; L. Coutrot; É. Kirsch; J. Kirsch; J. Paddeu; A. Savoyant; E. Sulzer (2002) *Certificación y legibilidad de la competencia*, Boletín N° 152, CINTERFOR, 2002, Montevideo.
- Bernstein, B. (1998) *Pedagogía, control simbólico e identidad. Teoría, investigación y crítica*. Ediciones Morata. Madrid.
- Bourdieu, P. (2005) *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XIX, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1993) *Aportes para el fortalecimiento del componente educativo del MERCOSUR en especial referencia a la educación general*. Buenos Aires. Mimeo.
- Braslavsky, C. (1985) *La discriminación educativa en Argentina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Camilloni, A. (2006) “El saber sobre el trabajo en el currículo escolar”, en *Anales de la educación común*, n° 3, Tercer siglo, año 2, abril. Buenos Aires.
- CEDEFOP (2010) *The development of National Qualifications in Europe* (August 2010). Cedefop. En [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6108\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6108_en.pdf)
- CEDEFOP (2000) Glossary, in: *Making Learning Visible* (Thessaloniki, Cedefop).
- Charraud, A. M. (2010) *European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning 2010. Country Report: France*, European Commission, DG Education and Culture, The European Centre for Development of Vocational Training (Cedefop). <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/validation-of-non-formal-and-informal-learning/european-inventory-scope.aspx>

Clayton, P., (2005) "Blank slates or hidden treasure? Assessing and building on the experiential learning of migrant and refugee women in European countries". *International Journal of Lifelong Education*, 24, 227-242.

Colardyn, D. y J. Bjørnavold (2005) *The learning continuity: European inventory on validating non-formal and informal learning National policies and practices in validating non-formal and informal learning*, Panorama series; 117, Cedefop, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Colardyn, D. y J. Bjørnavold (2004) (Main title to be decided). National Policies in Validation of Non-formal and Informal Learning. European Inventory on validation of non-formal and informal learning, Report 1.

Council of Ministers of Education. (2007). *OECD Activity on the Recognition of Non-Formal and Informal Learning (RNFIL). Pan-Canadian Overview*, Council of Ministers of Education.

Council of Ministers of Education. (2008). *The Development and State of the Art of Adult Learning and Education (ALE) Report for Canada*, Toronto, Council of Ministers of Education.

De Moura Castro, C. (1984), *Educación vocacional y productividad: alguna luz en la caja Negra*, Centro nacional de Recursos Humanos, IPEA, Brasilia.

Doray, P. y S. Arrowsmith (1997) "Patters of participation in adult education: cross-national comparitions", en Belanger, P. y A. Tuijnman, A. (editors) (1997) *New paterns of adult learning: a six-country comparative study*, Pergamon and UNESCO Institute for education, Great Britain.

Drolas, A. (2010) "Los sindicatos frente a la política de competencias. Aportes para un debate necesario", en *Revista THEOMAI*, n° 21, primer semestre 2010, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Eraut, M. et al. (1998) *Development of knowledge and skills in employment*, Research report n° 5, Institute of Education, University of Sussex, Brighton.

Fejes, A y P. Andersson (2009) "Recognising Prior Learning: Understanding the Relations Among Experience, Learning and Recognition from a Constructivist Perspective", en *Vocations and Learning*, March 2009, Volume 2, Issue 1, pp 37-55, Springer, Dordrecht, Netherlands

Feldman, S. y otros (1993) *Cuesta abajo los nuevos pobres : efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Editorial Losada, Buenos Aires.

Figari, C. y M. Hernández (2009) "Disputa de saberes en el espacio de trabajo: la pedagogía empresarial como espacio de problematización", en Riquelme, G.C. (Comp.) (2011) *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina post crisis: interfases entre los saberes enseñados, los saberes requeridos y los saberes de los trabajadores*, Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, n° 26. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires Buenos Aires.

Filmus, D. (2003) *La función de la escuela media frente a la crisis del mercado de trabajo en Argentina*, Serie "Encuentros y Seminarios", Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires.

Filmus, D., C. Kaplan y A. Miranda, M. Moragues (2001) *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*, Santillana, Buenos Aires.

Filmus, D. y A. Miranda (1999) "América Latina y Argentina en los '90: más educación, menos trabajo = más desigualdad", en Filmus, D. (comp.) (1999) *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, FLACSO, EUDEBA, Buenos Aires.

Filmus, D. (1998) "Hacia una nueva articulación en el relación educación-trabajo", en Filmus, D. (comp.) (1998) *Democracia, desarrollo e integración*, Organización de Estudios Iberoamericanos, Editorial Troquel, Buenos Aires.

Gallart, M. A. (2008) *Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina*. OIT/Cinterfor, Montevideo.

Gallart, M. A. (2005) "Empleo, informalidad y formación. Segmentación de oportunidades laborales y formación", en *Revista de Trabajo, nueva época, año 1, n° 1*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.

Gallart, M. A. (2002) *Veinte años de educación y trabajo*. OIT/Cinterfor, Montevideo.

- Gallart, M. A. (2000) *Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina*. III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. ALAST. Mayo. Buenos Aires.
- Gallart, M. A. (1998) “Los cambios en la relación escuela-mundo laboral”, en Filmus, D. (comp.) (1998) *Democracia, desarrollo e integración*, Organización de Estudios Iberoamericanos, Editorial Troquel, Buenos Aires.
- Gallart, M. A. y C. Jacinto (1997) “Competencias laborales: tema clave en la articulación educación y trabajo”. En Gallart, M. A. y R. Bertonecello (1997) *Cuestiones actuales de la formación*. Papeles de la Oficina Técnica, n° 2. CINTERFOR, Montevideo.
- Gallart, M. A. (comp.) (1992) *Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y política para la década del noventa*, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID-CENEP/CINTERFOR, Montevideo.
- Gallart, M. A. (1989) *The diversification of the educational field in Argentina*, IPE Research Report, n° 73, International Institute for Educational Planning, París.
- Gandara, G. (s/f) *Nuevos enfoques de la formación profesional. Un estudio de caso: la relación educación-trabajo-sistema productivo en la industria de la construcción*, Fundación UOCRA. En: <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/recursos/articulos/articulo-gandara-nuevos-enfoques-de-la-formacion-profesional.pdf>
- Green, F (2011) *What is Skill? An Inter-Disciplinary Synthesis*, Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies (LLAKES), Institute of Education (IOE), University of London, Londres. At: <http://www.llakes.org>
- Hawley, J., M Souto Otero and C. Duchemin (2010) *2010 update of the European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning - Final Report*, European Commission, DG Education and Culture, The European Centre for Development of Vocational Training (Cedefop). <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/validation-of-non-formal-and-informal-learning/european-inventory-scope.aspx>.
- Herger, N. y Sasserá, J. (2011) “Las políticas de reconocimiento de saberes de los trabajadores: aspectos críticos y alternativas en Argentina y Canadá” en *10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASET, Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.
- Herger, N. (2008) “Las barreras para la construcción de proyectos de educación y formación para el trabajo: análisis de la fragmentación de las políticas y las necesidades educativas de los jóvenes”. En Salvia, A. (comp.) (2008), *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Herger, N. (2007) *La educación y formación para el trabajo en Argentina en los noventa: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 20. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- Hernández, D. (2002) “Políticas de certificación de competencias en América Latina”, en *Competencia laboral y valoración del aprendizaje*, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, número 152, 2002, Cinterfor, Montevideo.
- IPE (s/f) “Entrevista a Guy Le Boterf”, IPE, Buenos Aires. En <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos/el10/11/11>
- INET (2010) *Conferencia de Educación Técnico Profesional en el Bicentenario, documento base*, noviembre. En [www.inet.edu.ar](http://www.inet.edu.ar).
- Jacinto, C. (2009) “Políticas públicas, trayectorias y subjetividades en torno a la transición laboral de los jóvenes”, en Tiramonti, G y N. Montes (comp.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. FLACSO- Manantial, Buenos Aires.
- Jacinto, C. (2006) *La escuela media. Reflexiones sobre la agenda de la inclusión con calidad. Documento básico*. Fundación Santillana, Buenos Aires,
- Jacinto, C. (2005) “Rupturas y puentes entre jóvenes y trabajo”, en *Novedades Educativas*, año 17, n° 178, octubre. Buenos Aires.
- Jacinto, C. y Gallart, M.A. (coords.) (1998) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, Herramientas para la transformación, N° 6, CINTERFOR/OIT, Montevideo.

Jenkins, A., A. Vignoles, A. Wolf y F. Galindo-Rueda (2002) *The determinants and effects of lifelong learning*, Centre for the Economics of Education, London Schools of Economics and Political Science, London.

Jones B., Wood S. (1984) “Qualifications tacites, division du travail et nouvelles technologies”, *Sociologie du Travail* n° 4,1 984, pp. 407-421.

Kuenzer, A (2009) “A articulação entre conhecimento tácito e conhecimento científico a partir da base microeletrônica: a função mediadora da educação”, en Riquelme, G.C. (Comp.) (2011) *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina post crisis: interfases entre los saberes enseñados, los saberes requeridos y los saberes de los trabajadores*, Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, n° 26. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires Buenos Aires.

Kuenzer, A.(2001) . *As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão*. Cortez, São Paulo.

Kozol J. (1990) “Analfabetos USA”, El Roure, Barcelona. Citado por Sirvent, M. T. y P. Topasso (2006) *Análisis del Nivel Educativo de Riesgo de la población joven y adulta en Argentina. Notas para una política educativa*, Documento del Programa de Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la educación de jóvenes y adultos más allá de la escuela, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Livingstone, D. (2009) “A General Conceptual and Theoretical Approach to the Study of Learning and Work and Their Correspondence”, en Riquelme, G.C. (Comp.) (2011) *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina post crisis: interfases entre los saberes enseñados, los saberes requeridos y los saberes de los trabajadores*, Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, n° 26. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires Buenos Aires.

Livingstone, D. y A. Scholtz (2006) *Work and Lifelong Learning in Canada: Basic Findings of the 2004 WALL Survey*, CSEW, OISE, University of Toronto, Diciembre.

Livingstone, D. (2005) *Exploring Adult Learning and Work in Advanced Capitalist Society*, PASCAL International Observatory, October 2005.

Livingstone, D. W. and P. Sawchuk (2003) *Hidden Dimensions of the Knowledge Society*, Garamond Press and Lanham, MD: Rowman and Littlefield, Toronto.

Malglaive, G. *Enseigner à des adultes*. PUF, París.

Marhuenda Fluixà, F. (2009) “Saberes de jóvenes y adultos de bajo nivel educativo: su reconocimiento y capitalización para el trabajo”, en Riquelme, G.C. (Comp.) (2011) *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina post crisis: interfases entre los saberes enseñados, los saberes requeridos y los saberes de los trabajadores*, Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, n° 26. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires Buenos Aires.

Marhuenda Fluixà, F. (2008) “Recursos formativos de los trabajadores acompañantes”, en González García, N. y F. Marhuenda Fluixà (coord.) (2008) *El trabajador acompañante. Nuevo perfil en las estructuras empresariales*, Fundación Novaterra, Carena Editors, S.L., España.

Marhuenda Fluixà, F. y J. C. Bernad i Garcia (2008) “El sistema de cualificación profesional en España y los/as trabajadores/as escasamente cualificados/as”, en *Revista Europea de Formación Profesional*, N° 42/43 – 2007/3 - 2008/1, CEDEFOP, Bélgica.

Misirli, G. (2009) *Deudas y desafíos en la educación de jóvenes y adultos: una mirada desde un enfoque político – didáctico*, Instituto para el desarrollo y la innovación educativa (IDIE)-OEI. Buenos Aires.

Medel-Anonuevo, C. (2006) *Operationalizing the Policy Discourses of Lifelong Learning: Challenges for Africa. Biennale on Education in Africa*. Libreville (Gabon), March 27-31. Disponible en: [http://www.adeanet.org/adeaPortal/adea/biennial-2006/doc/document/A5\\_3\\_annonuevo\\_en.pdf](http://www.adeanet.org/adeaPortal/adea/biennial-2006/doc/document/A5_3_annonuevo_en.pdf)

Neffa, J. (coord.), D. Panigo, P. Pérez y V. Viner (2005) *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*, CEIL-PIETTE CONICET, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

- Nonaka y Takeuchi (1995) *The knowledge creating company: how japannesse companies create the dynamics of innovation*, Oxford University Press, New York.
- Novick, M. (Coord.) (1995) *Informe sobre el Estado de la Cuestión. Proyecto: Educación, Formación Profesional y redes productivas*. Convenio Ministerio de Cultura y Educación y Confederación General de Trabajo. Buenos Aires. Diciembre de 1995. Mimeo.
- Oszlak, O. y G. O'donnell (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* N°1, Caracas.
- Pain, A. (1992) *Educación informal. El potencial educativo de las situaciones cotidianas*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Perrenoud, P. (2008) "Construir las competencias, ¿es darle la espalda a los saberes?". *Red U. Revista de Docencia Universitaria, número monográfico II "Formación centrada en competencias(II)"*. [http://www.redu.m.es/Red\\_U/m2](http://www.redu.m.es/Red_U/m2)
- Perrenoud, P (2003) *Construir competencias desde la escuela*. J.C. Sáez Editor, Santiago de Chile.
- Puiggrós, A. y L. Rodríguez (2010) *Saberes reflexiones experiencias y debates*. Editorial Galerna, Buenos Aires.
- Puiggrós, A. y R. Gagliano, R. (Dir.) (2004) *La fábrica del conocimiento. Los saberes socialmente productivos en América Latina*. Editorial HomoSapiens-APPEAL. Argentina.
- Puiggrós, A. (1995) *Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*. Buenos Aires, Ariel.
- Riquelme, G.C. y A. Langer (2011) "Heterogeneidad económico-productiva y segmentación del mercado de trabajo post 2001: las demandas y orientación de la educación y formación para el trabajo", en *10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET)*, Buenos Aires.
- Riquelme, G.C. (2010a) *La educación y formación para el trabajo en la perspectiva de la de jóvenes y adultos y la educación a lo largo de toda la vida*, en Conferencia Seminario Internacional Nuevos paradigmas y nuevas práctica de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y su articulación con el mundo del trabajo, organizado por la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación. San Juan. 18 y 19 de Octubre.
- Riquelme, G.C. (2010b) *Demandas, discursos y necesidades educativas de los trabajadores: la situación de la educación y formación para el trabajo en la Argentina "entre-crisis"*, en XXIX International Congress of the Latin American Studies Association (LASA2010), Toronto, Canadá, 06 a 09 octubre de 2010.
- Riquelme, G.C. (2010c) *La educación y formación para el trabajo en contextos de crisis y los desafíos para la educación de adultos: el caso de Argentina y reflexiones en el contexto de América Latina*, en XVI Congreso de la AMSE-AMCE-WAER-2010, organizada por AMSE-AMCE-WAER. Monterrey, México, 31 de mayo al 4 de junio de 2010.
- Riquelme G. C. y N. Herger N. (2009b) "Educación y formación para el trabajo: nuevas demandas y transición crítica de la secundaria", en *Novedades Educativas*, n°225, Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. y Herger, N (con la colaboración de Alexander Kodric) (2009a) *Deuda Social Educativa con las/ los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios*, Programa Educación, Economía y Trabajo (IICE-F.F.y L. -UBA) e International Council for Adult Education (ICAE)/Gender Educational Office (GEO). Montevideo, Uruguay / Buenos Aires, Argentina. (Mimeo).
- Riquelme, G. C. (directora). (2008). Reseña de hallazgos de la investigación "Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores; apropiación de saberes socialmente necesarios y evaluación de efectos distributivos del gasto social" en Castorina J.A. y Orce, Victoria (Compiladores) *Anuario de Investigaciones 2008*, IICE. Buenos Aires, Argentina. (Subsidios UBACyT 2004-2007 y CONICET 2005-2009).
- Riquelme, G. C. (2006) "La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos", en *Anales de la educación común*, tercer ciclo, año 2, n° 5, La Plata, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Riquelme G. C. y N. Herger N. (2006) *Mercado de ilusiones de corto plazo: discusiones metodológicas y su aplicación en áreas locales*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 14. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.

- Riquelme, G.C., N. Herger y A. Langer (2005) *Educación y formación para el trabajo en Argentina. Continuidades, rupturas y desafíos en los últimos cincuenta años. Perspectivas para la relación educación y trabajo en el 2005*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 18. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. y Herger, N. (2005a) “La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en Argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos”, en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. Volumen 13 Número 39 Septiembre 26, 2005. Web: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/144>.
- Riquelme, G. C. y Herger, N. (2005b) *La doble exclusión educativa y laboral y los recursos individuales y sociales no apropiados por jóvenes y adultos en ámbitos locales: entre diagnósticos tradicionales y los nuevos desafíos metodológicos*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 15. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- Riquelme, Graciela C. (2005a) *La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 16. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (2004) *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (2000) *La educación formal y no formal de los trabajadores: diferenciales para el área metropolitana, regiones y por ingresos*. Serie Estudios. MECOVI-Argentina. INDEC. BID. BM.CEPAL. Enero. Publicado en página web: <http://www.indec.mecon.ar/mecoviargentina/publicaciones.asp>
- Riquelme, G. C. y P. Razquin (1999) “Mercado de trabajo y educación: el papel de la educación en el acceso al empleo, en *Revista de Ciencias Sociales*, Año 12, N° 16. pp. 81- 98, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Riquelme, G. C., N. Herger y E. Magariños (1999) “Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo”, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, n° 15. Facultad de Filosofía y Letras. Miño y Dávila editores. Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (1998) *Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 10. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (1998) “La educación técnica y la formación profesional en la encrucijada”, en Riquelme, G.C., Brusilovsky, S., Davini, M.; et. al. (1998) *Política y sistema de formación de formadores, Formación de Formadores, Serie Los Documentos*, n° 8, pp. 13-42, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Editorial Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (1997a) *Estudios para la educación técnica y la formación profesional. Estudio de caso nacional. Argentina*, Colección Documentos de trabajo, N° 15, Instituto de investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (1997b) *Vulnerabilidad social: educación de los sectores populares*. Mimeo.
- Riquelme, G. C. (1996) “La educación para el mundo del trabajo. El mandato de las competencias o la construcción conflictiva de las calificaciones”. En Camilloni, A., Riquelme, G.C. y Barco de Surghí, S. (1996) *Debates pendientes por la Ley Federal de Educación*. Novedades educativas. Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (1994) “La gestión de calificaciones en un contexto de reestructuración productiva internacional”, en Gitahy, L. (comp.) (1994) *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*. CIID-CENEP, CINTERFOR-OIT, IG-UNICAMP, UNESCO. Campinas, Buenos Aires, Santiago, México.
- Riquelme, G. C. (1993) "La Comprensión del Mundo del Trabajo. Una propuesta alternativa para la enseñanza media", en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año II, N° 2, Junio 1993, pp. 2-12. Facultad de Filosofía y Letras. Miño y Dávila editores. Buenos Aires.
- Riquelme, G.C (1992) “Cambio tecnológico y contenido de las calificaciones ocupacionales”. En Gallart, M. A (Comp.) (1992) *Educación y trabajo desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Volumen I, 185-206. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID-CENEP. CINTERFOR. Uruguay.

- Riquelme, G. C. (1991) *Implicancias educativas en la transformación de las calificaciones ocupacionales: un abordaje teórico-conceptual*. Cuadernos de Investigación, n° 8. Instituto de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (1985) "Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis". En *Revista Argentina de Educación*. Año IV. N° 6 y en UNESCO. Coloquio Regional sobre la vinculación entre educación y el mundo del trabajo, en CRESALC, Septiembre 2/6 1985, Caracas.
- Riquelme, G. C. (1982) "Algunas reflexiones sobre la adecuación de la oferta educativa a las demandas de la industria". *I Jornadas sobre Educación y Trabajo*. Auspicio de IDRC. Canadá. FLACSO-CEDES-CIE. Octubre 4 y 5.
- Riquelme Graciela C (1978) *Estudio Metodológico sobre la integración de la dinámica poblacional en la planificación de la educación para el desarrollo de zonas rurales*. Presentado en UNESCO: Taller Regional sobre Metodología de Planeamiento de la Educación para el Desarrollo Integrado de Áreas Rurales. Brasilia.
- Rodríguez, L. (2009) "Un relato de la construcción del trabajo", en Puiggros, A. (dir.) y Rodríguez, L. (coord.) (2009) *Saberes: reflexiones, experiencias y debates*, Galerna, Buenos Aires.
- Rojas, E. (1999) *El saber obrero y la innovación en la empresa: las competencias y las calificaciones laborales*, Herramientas para la transformación, 10, OIT/Cinterfor, Montevideo.
- Romero Brest, G. L. (1989) *Educación no formal, precisiones terminológicas y estrategias de democratización*, Cuadernos, n° 7, Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Di Tella, Buenos Aires.
- Romero Brest, G. (1972) *La educación y sus dos circuitos. Un desafío para el planeamiento del sector*, Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación (CICE), Buenos Aires.
- Ropé, F. (1996) *Savoirs et Competences*. Editions L'Harmattan. Logiques Sociales.
- Salvia, A. (2007) "Educación y Mercado de Trabajo. El caso Argentino 1993-2003", en *SITEAL*, Debate n° 6 Tendencias en la relación entre la estructura del empleo no agrario y la educación de los ocupados. SITEAL. UNESCO, IPE-Buenos Aires, OEI. En sitio web <http://www.siteal.iipe-oei.org>.
- SCANS (1992) *Lo que el trabajo requiere de las escuelas*. Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS). Departamento de Trabajo de Estados Unidos. Estados Unidos.
- Schlanger, J. (1978) *Une théorie du savoir*. Vrin, París.
- Singh, M. (2009) "Recognition, validation and accreditation of non-formal and informal learning and experience: results of an international study", en Maclean R. y Wilson D. (eds.) *International handbook of education for the changing world of work. Brindging academic and vocational learning*, Spreinger, UNEVOC, Bonn.
- Singh, M. (2005) *Recognition, validation and certification of informal and non-formal learning. Synthesis report (draft)*, Hamburg, UNESCO.
- Sirvent, M. T. (2007) "La educación de jóvenes y adultos frente al desafío de los movimientos sociales emergentes en Argentina", en *Revista Argentina de Sociología*, Año 5 N° 8, Mayo – Junio 2007, Publicación Internacional de Ciencias Sociales, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires.
- Sirvent, M. T. y P. Topasso (2006) *Análisis del Nivel Educativo de Riesgo de la población joven y adulta en Argentina. Notas para una política educativa*, Documento del Programa de Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la educación de jóvenes y adultos más allá de la escuela, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Sirvent, M. T., A. Toubes, H. Santos, S. Llosa y C. Lomagno (2006a) *Necesidades y demandas educativas de jóvenes y adultos en sectores populares y en movimientos sociales emergentes. Propuestas para su inclusión en el plan de estudios de Ciencias de la Educación*, Documento del Programa de Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la educación de jóvenes y adultos más allá de la escuela, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Sirvent, M. T., A. Toubes, H. Santos, S. Llosa y C. Lomagno (2006b) *Revisión del concepto de educación no formal*, Documento para el Departamento de Ciencias de la Educación, Programa de Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la educación de jóvenes y adultos más allá de la escuela, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Sirvent (1999) *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*, Facultad de Filosofía y Letras, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

- Sirvent, M.T. y S. Llosa (2001) "Jóvenes y adultos y educación en la Ciudad de Buenos Aires. Hacia una pedagogía de la participación", en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año X, Nro. 18, Agosto de 2001, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Miño y Dávila editores
- Sirvent, M. T. y Llosa, S (1998) "Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: análisis de la demanda potencial y efectiva", en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)*. Año VI, n° 12. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Sirvent M.T: (1999) *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Facultad de Filosofía y Letras UBA - Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Sirvent M.T. (1998) "Multipobrezas, violencia y educación", en Izaguirre, I. (1998) *Violencia social y Derechos Humanos*. Editorial EUDEBA.
- Sirvent, M. T. (1992), "Políticas de ajuste y educación permanente. ¿Quiénes demandan más educación? El caso de Argentina"; en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)*, Año 1, N° 1, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Spinosa, M. y J. Testa. (2010) *Estudio Experiencias Innovadoras para la educación de Jóvenes y Adultos, Informe Final CEIL-PIETTE CONICET*, Programa "Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes" Convenio No. DCI-ALA/2007/18991 Licitación 008, Ministerio de Educación, Abril de 2010.
- Spinosa, M. (2009) "Experiencia y formación. La articulación de saberes en los procesos de profesionalización", en Riquelme, G.C. (Comp.) (2011) *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina post crisis: interfases entre los saberes enseñados, los saberes requeridos y los saberes de los trabajadores*, Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, n° 26. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires Buenos Aires.
- Spinosa, M. y A. Drolas (2009) "De la certificación-formación, a la certificación-aprendizaje en el procesos de integración del Mercosur". *Calificaciones & Empleo*, N° 62, año 2009, Piette/CEREQ.
- Spinosa, M. (2007) "El análisis y reconocimiento del saber en el trabajo. (O de cuando se usan lupas para mirar las estrellas)". *V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo* Abril, Montevideo.
- Spinosa, M. (2005) "Del 'saber' al 'saber ser'. Las calificaciones en el nuevo escenario de las relaciones de trabajo". En Fernández, A. (2005) (Comp.) *Estado y Relaciones Laborales* Prometeo. Buenos Aires.
- Souto, M (1993) *Hacia una didáctica de lo grupal*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Stroobants, M. (1999) "Trabajo y competencias: recapitulación crítica de los enfoques sobre los saberes en el trabajo". *Calificaciones & Empleo*, N° 21, año 1999, Piette/CEREQ.
- Tanguy, L. (2001) "De la evaluación de los puestos de trabajo a la de las cualidades de los trabajadores. Definiciones y usos de la noción de competencias". En Neffa, J. C. y E. De la Garza (Comp.) (2001) *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. CLACSOAsdi. Buenos Aires.
- Tedesco, J. C. (1977) *Educación e industrialización en Argentina*, Proyecto DEALC-UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1996) "Títulos Escolares y puestos de trabajo: elementos de teoría y análisis comparado", en *Revista de Educación de Adultos*, CREFAL, México.
- Thwaites Rey, M. (2005) El estado: notas sobre su(s) significado(s), en Thwaites Rey, M. y A. López (2005) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*, Prometeo, 2005, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. y A. López (2000) "Oportunistas" y clientes", en *Enoikos*, Año III, N° 17, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, noviembre 2000, Buenos Aires.
- Thomas, A. (1998) "The tolerable contradictions of prior learning assessment" en Scott, S.; B. Spencer and A. Thomas (coords.), *Learning for life. Canadian readings in adult education*, Toronto, Thompson Educational Publishing.

- Tiramonti, G. (2009) "Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas" en, Tiramonti, G y N. Montes (comp.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. FLACSO- Manantial, Buenos Aires.
- Torrado, S. (1985) *La estructura social argentina 1945-1983*, Ediciones La Flor, Buenos Aires.
- Torres, R. M. (2003) *Aprendizaje a lo largo de toda la vida: un n nuevo momento y una nueva oportunidad para el aprendizaje y la educación básica de las personas adultas (AEBA) en el Sur*, Nuevos Documentos de la División de Educación, No. 14, Asociación Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), Buenos Aires.
- Torres, R. M. (2002) "Lifelong learning in the north, education for all in the south", en Medel-Anonuevo, C. (editor) (2002) *Integrating lifelong learning. Perspectives*, Institute for Education, UNESCO, Hamburgo.
- Tough, A. (1978) "Major Learning Efforts: Recent Research and Future Directions," *Adult Education*, 28, : 250 - 263. Citado por Livingstone (2009).
- Van der Maren, J. M. (1989) "Propositions pour une recherche au bénéfice de l'éducation", en Réseaux 55,56,57. s/f.
- Vargas Zuñiga, F. (2004) *Competencias clave y aprendizaje permanente*. Herramientas para la transformación, nº 26. CINTERFOR. Montevideo
- UIL (2010) *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*, Institute for Lifelong learning, UNESCO, Hamburgo.
- Weller, J. (2000): "Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe", en *Revista de la CEPAL* Nº 84, Santiago.
- Werquin, P. (2010) *Recognition of Non-Formal and Informal Learning: Country Practices*, OECD, Paris.
- Werquin, P (2008) "Recognition of Non-formal and Informal Learning in OECD Countries: A Very Good Idea in Jeopardy", in *Lifelong Learning in Europe*, 3, 2008, p. 142-149 (Last consulted 12 July 2011: www.lline.fi)
- Werquin, P. (2007) "Moving Mountains: Will Qualifications Systems Promote Lifelong Learning", *European Journal of Education*, Vol. 42, No. 4, p. 459-484 (Last consulted 12 July 2011: www.wiley.com/bw/journal.asp?ref=0141-8211)
- Whittaker, R., P. Cleary and J. Gallacher (2002) *Accreditation of prior experiential learning: an altered state of learning?* Paper presented at SCUTREA, 32nd Annual Conference, University of Stirling.
- Wiñar, D. (1988) *La formación profesional en Argentina*, CINTERFOR, OIT, Montevideo.
- Young, M. & Muller (2010) "Three Educational Scenarios for the Future: lessons from the sociology of knowledge", in *European Journal of Education*, Vol. 45, No. 1, 2010, Part I.
- Young, M. (2009) "Education, globalization and the 'voice of knowledge'", *Journal of Education and Work*, 22.
- Young, M. (2008) *Bringing Knowledge Back In: from social constructivism to social realism in the sociology of education*. Routledge, London.
- Young, M. (2005) *National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries*, Skills Working Paper No. 22, InFocus Programme on Skills, Knowledge and Employability, International Labor Office, Geneva.
- Young, M. (2003) "National qualifications frameworks as a global phenomenon: a comparative perspective", *Journal of Education and Work*, Vol 16, nº 3, septiembre..
- Young, M. (2000) *O currículo do futuro*, Papirus, Campinas, San Pablo. Citado por Camilloni, 2006.

## Documentos de programas

Agencia de Acreditación de Competencias laborales (2011) *Informe gestión 2009-2011*. Dirección General de Cultura y Educación. 2009-2011.

Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo (2006) “La Agencia de Acreditación de Saberes del Trabajo”, en *Anales de la educación común*, n° 5, Tercer siglo, año 2, diciembre, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos, La Plata.

Dutra, G. (2006) *Programa de certificación de competencias laborales y capacitación laboral, evaluación final*, BID – FOMIN, Buenos Aires.

Vargas Zuñiga, F. y G. Dutra (2002) *Programa de certificación de competencias laborales y capacitación laboral, evaluación de medio término*, BID – FOMIN, Buenos Aires.

BID – FOMIN (2001) *Argentina. Programa de certificación de competencias laborales*. (TC-98-12-06-9-AR). En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=908181>).

DGCyE (2005) *Informe Legislatura 2005/2007*. Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires. En página web: [abc.gov.ar/.../legislatura20052006/informe\\_legislatura\\_2005-2006.pdf](http://abc.gov.ar/.../legislatura20052006/informe_legislatura_2005-2006.pdf)

DGCyE (2007) *Informe Legislatura, periodo 2006-2007*. Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires. En página web: [abc.gov.ar/.../legislatura20052006/informe\\_legislatura\\_2005-2006.pdf](http://abc.gov.ar/.../legislatura20052006/informe_legislatura_2005-2006.pdf)

DINIECE (2011) “Diversidad de la oferta del nivel secundario y desigualdad educativa La transición de la estructura académica del nivel Secundario desde la sanción de la LEN (2006-2009)” en *Serie de Informes de Investigación*, n° 5, DINIECE, Ministerio de Educación, Buenos Aires.

Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional Ministerio de Trabajo (2011) *Plan Integral para la formación del Empleo- Acciones de Formación Continua*, Informe mensual, Noviembre de 2011, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional Ministerio de Trabajo (2010) *Plan Integral para la formación del Empleo- Acciones de Formación Continua, Informe mensual*, Agosto 2011, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional Ministerio de Trabajo (2010) *Plan Integral para la formación del Empleo- Acciones de Formación Continua, Informe mensual, Octubre 2010*, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Dirección de Fortalecimiento Institucional (s/f), *Informe de Gestión 2009*, Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Dirección de Fortalecimiento Institucional (s/f), *Informe de Gestión 2008*, Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

MTEySS (s/f) *Metodología para el diseño de normas de competencia*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

MTEySS (s/f) *Sistemas nacionales de normalización y certificación de competencias*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

MTEySS (s/f) *Marco Conceptual de normalización y certificación de competencias laborales*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Lo Russo, A. (2008) “Puentes entre la educación y el trabajo”, en *Campo Grupal*, año 10, n° 97 • Febrero de 2008. Buenos Aires.

*Revista ERGO*, Julio – Agosto, 2009. En: <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/fundacion-uocra-en-los-medios-entrevista-2009-0708.pdf>

Ruggirello, H. (2011) *El sector de la construcción en perspectiva: internacionalización e impacto en el mercado de trabajo*, Aulas y Andamios, Buenos Aires.

Spinosa, M; A. Vanina; P. Villegas; C. Battistotti; A. Drolas; M. Delfini; C. Zelaschi (2007) *El oficio de Tambero*. Informe N° 2 de la Agencia de Certificación de Saberes del Trabajo. DGCyE. Buenos Aires.

Spinosa, M; A. Vanina; P. Villegas; C. Battistotti; A. Drolas; M. Delfini; C. Zelaschi (2007) *El oficio del Soldador*. Fundamentos y resultados de las certificación de los trabajadores de la fábrica de mobiliario escolar de la DGCyE, Informe N° 1 de la Agencia de Certificación de Saberes del Trabajo. DGCyE. Buenos Aires.

UTeCC (s/f) *Certificación de competencias. Un reconocimiento a las mejores prácticas*. Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

UTeCC (s/f) *Evaluación de competencias laborales. Un procedimiento que transparenta saberes profesionales*, Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

UTeCC (s/f) *Normalización de competencias laborales. La descripción de las mejores prácticas definidas por quienes más saben*, Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

### **Página web consultadas**

Instituto de Estadística, Registro e Información de la Construcción (IERIC): [http://www.ieric.org.ar/certificacion.asp?id\\_contenido=18](http://www.ieric.org.ar/certificacion.asp?id_contenido=18)

Ministerio de Trabajo. <http://www.trabajo.gob.ar/competencialaboral/index.htm>

Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA): <http://www.uocra.org/fundacion/sitio/home.htm>

Fundación UOCRA: <http://www.fundacionuocra.org.ar/>

Cámara Argentina de la Construcción: <http://www.camarco.org.ar/capacitacion/plannacional.aspx>

Ministerio de Educación: [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)

Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET): <http://www.inet.edu.ar/>

Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor): <http://www.oitcinterfor.org/>

European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP): <http://www.cedefop.europa.eu/EN/>

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI): <http://www.oei.org.ar/vani/>

Dirección de General de Cultura y Educación: <http://abc.gov.ar/>

Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Delta: <http://www.frd.utn.edu.ar/programa-de-certificaciones>

## **Cuadros Anexos**

**Cuadro Anexo 4.1: Expansión v fragmentación de las ofertas de educación v formación para los trabajadores. Década `90. 2001. 2008/9. Gobierno Nacional**

		Década 90	2001	2008 / 2009
Educación formal		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos ( a cargo de la provincia desde 1991)</li> <li>-Formación de nivel secundario con orientación técnica continua a través de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación Media Técnica (a cargo de los gob. Provinciales desde 1991)</li> <li>- Educ Polimodal con Trayectos Técnica Prof a cargo de los gob. Provinciales desde 1991)</li> <li>- Educ Sup no Universitaria y Universitaria.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos ( a cargo de la provincia desde 1991)</li> <li>-Formación de nivel secundario con orientación técnica continua a través de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación Media Técnica (a cargo de los gob. Provinciales desde 1991)</li> <li>- Educ Polimodal con Trayectos Técnica Prof a cargo de los gob. Provinciales desde 1991)</li> <li>- Educ Sup no Universitaria y Universitaria.</li> <li>- “Estudiar es trabajar” (2001/ en convenio con el MDS y con MTy SS).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos ( a cargo de la provincia desde 1991)</li> <li>-Formación de nivel secundario con orientación técnica continua a través de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación técnico profesional secundaria y superior (a cargo de los gob. Provinciales desde 1991)</li> <li>- Educ Sup no Universitaria y Universitaria.</li> <li>- Prog Nac de Alfabetización. (2004 y continúa).(MECyT)</li> <li>- Programa Nac. de Becas Estimulo de la Educación Técnica. (2008) (MECyT)</li> <li>- Prog. Jefas y Jefes de Hogar Desocupado ” ( 2002/ en convenio con el MTEySS).</li> <li>- Plan Integral de Capacitación y Promoción de Empleo(PIPE): Más y mejor trabajo.(2003 y continúa)</li> </ul> </li> </ul>
Educación y formación para el trabajo	Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas. de capacitación del Centro Nac. de educación Tecnológica/INET ( MECyT).</li> <li>- Centro de Formación Profesional (a cargo de las Pcia. desde 1991).</li> <li>- Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continúa).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas. de capacitación del Centro Nac. de educación Tecnológica/INET (MECyT).</li> <li>- Centro de Formación Profesional (a cargo de las Pcia. desde 1991).</li> <li>- Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continúa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centros de Formación Profesional (a cargo de las Pcia. desde 1991).</li> <li>- Régimen de Pasantías en el nivel secundario y superior (1992 y continúa)</li> </ul>
	Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión PRONAPAS(1994-1995)</li> <li>- Capacitación Ocupacional (1995)</li> <li>-Aprender (1994/97)</li> <li>- Proyecto Microempresas/PARP (1995-1997) -- Prog. Imagen (1995-1999)</li> <li>-Capacit. para el Empleo (1996)</li> <li>- Prog. Emprender (1996)</li> <li>-Prog. de Reconversión Laboral (1996-1997)</li> <li>- Proyectos Especiales de Capacitación emplea y cap para un sector o rama (1997)</li> <li>-Prog. Cap. Laboral de un sector o rama (1997/98)</li> <li>- Prog. de Capacitación para Apoyar el Empleo (1998)</li> <li>-Prog. de Capacit Sectorial (2000/01)</li> <li>- Proyecto Joven (1994-2001)</li> <li>- Talleres ocupacionales (1995-2003)</li> <li>-Prog. de Apoyo a la proa. y emplea PAPEJ (1997/02)</li> <li>-Talleres Protegido de Prod. I yII (1997/2001)</li> <li>-Prog. Especial de cap Laboral (1998/01)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prog. FORMujer (2000 a 2004)</li> <li>-Proyecto Joven (1994-2001)</li> <li>- Talleres ocupacionales (1995-2004)</li> <li>- Talleres protegidos de Producción I y II (1997-2003)</li> <li>- Prog. de Emergencia Laboral –Desarrollo Comunitario ( 2000 a 2001)</li> <li>- Estudiar es trabajar (2001/en convenio con Ministerio de Educación)</li> <li>-Prog. de Apoyo a la prod. y empleabilidad PAPEJ (1997/02)</li> <li>-Talleres Ocupacionales de Prod. I yII (1997/2001)</li> <li>- Prog. especial de cap Laboral (1998/01)</li> <li>- Programa de capacitación sectorial (2000-2001)</li> <li>-Prog. de Certif de Compet. Laborales (2001 y cont)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Integral de Capacitación y Promoción de Empleo: Más y Mejor trabajo.(2003 y cont)</li> <li>- Prog. Jóvenes con más y mejor trabajo (MTEySS) (2008 y cont)</li> <li>-Planes sectoriales de calificación (20003- 2004 y cont).</li> <li>-Prog. de Certif de Compet. Laborales (2001 y cont)</li> <li>-Prog. de empleo Comunitario(PEC) (2003 y continúa</li> <li>-Prog. De Competiv. Para Empresas Autog. y Sist. De Modelo de Gestión (2006 y cont)</li> <li>-Prog. de Formación para el Trabajo (2003 y cont.)</li> <li>-Prog. Seguro de Cap y Empleo(2006 y cont)</li> <li>- Prog. de Inserción Laboral- Línea Promoc. del Auto empleo (2006 y cont)</li> <li>-Prog. Fortalecimiento de Inst. de Formación Prof.</li> <li>-Prog. Herramienta de Trabajo</li> <li>-Prog. Pago Único por seguro de Desempleo</li> <li>-Prog. Calidad de Formación Prof.</li> <li>-Prog. de Desarrollo de Empleo Local V</li> <li>- Prog de Empleo Transitorio en Obra Pública Local con Aportes de Materiales “Trabajadores Constructores”</li> <li>- Prog Regional de Capacitación e Intermediación Laboral de la Población Ciega, 'Prog Agora'</li> <li>- Propuesta de Prof. y Jerarq de las Trabajadoras del Servicio Doméstico y Actividades Afines</li> <li>- Red de empresas jóvenes con futuro (MTEySS)(2006 y cont)</li> <li>- Prog de asistencia a los trabajadores de los talleres protegidos de prod(MTEySS)(2006 y cont)</li> <li>- Prog. De Entrenamiento para el Sector Priv y Público</li> <li>- Prog entrenamiento para el trabajo (MTEySS) (2006 y cont)</li> </ul>
	Desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de formación profesional y ocupacional desarrollados por Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de formación profesional y ocupacional desarrollados por Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Nacional de desarrollo Local y Economía social “Manos a Obras” (2003 y continúa).</li> <li>- Plan Familias Prog. Familia por la inclusión (2004 y continúa)</li> </ul>

Fuente: Riquelme, G. C y Herger, N (en colaboración con Alexander Kodric) (2009) *Continuidades y rupturas en las políticas de educación y formación para el trabajo en las últimas dos décadas*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 23. CONICET. PEET-IICE-F.F.vL. UBA. Buenos Aires.

**Cuadro Anexo 5.1: Instrumentos de ordenamiento y organización de la Educación Técnico Profesional (Reproducción)**

<b>Registro Federal de Instituciones de Educación (Art. 34 de la Ley de ETP)</b>	<b>Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones (Art. 36 de la Ley de ETP)</b>	<b>Homologación de Títulos y Certificaciones</b>
- Instancia de inscripción de las instituciones que pueden emitir títulos y certificaciones de Educación Técnico Profesional.	- Es la nómina exclusiva y excluyente de los títulos y/o certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares que cumplen con las especificaciones reguladas por la presente ley para la educación técnico profesional.	Los títulos de técnicos medios y técnicos superiores no universitarios y las certificaciones de formación profesional podrán ser homologados en el orden nacional a partir de los criterios y estándares de homologación acordados y definidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación, los cuales deberán contemplar aspectos referidos a: perfil profesional y trayectorias formativas. (Art. 38 Ley de ETP).
- Estará integrado por las instituciones de Educación Técnico Profesional que incorporen las jurisdicciones, conforme a la regulación reglamentaria correspondiente.	- Organizado en función de las familias y perfiles profesionales adoptadas para la definición de las ofertas formativas según el artículo 22 de la presente,	El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica y con participación jurisdiccional, garantizará el desarrollo de los marcos y el proceso de homologación para los diferentes títulos y/o certificaciones profesionales para ser aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación. (Art. 39 Ley de ETP).
- La información de este registro permitirá: i) diagnosticar, planificar y llevar a cabo planes de mejora que se apliquen con prioridad a aquellas escuelas que demanden un mayor esfuerzo de reconstrucción y desarrollo; ii) fortalecer a aquellas instituciones que se puedan preparar como centros de referencia en su especialidad técnica; y iii) alcanzar en todas las instituciones incorporadas los criterios y parámetros de calidad de la educación técnico profesional acordados por el Consejo Federal de Cultura y Educación.	- Sus propósitos son evitar la duplicación de titulaciones y certificaciones referidas a un mismo perfil profesional, y evitar que una misma titulación o certificación posean desarrollos curriculares diversos que no cumplan con los criterios mínimos de homologación, establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación.	

Fuente: Riquelme, G. C. (Directora) (2007) *Estudio "Diseño del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones"*. Banco Interamericano de Desarrollo BID, Contraparte Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Buenos Aires. Mayo a Septiembre de 2007. Mimeo.

**Cuadro Anexo 5.2:****Títulos de educación secundaria común disciplina Economía y Administración. Total País. 2008.**

<b>Tipo de Título</b>	<b>Ejemplo</b>
Auxiliar Técnico con Especialización	Auxiliar Técnico con Especialización en Administración de Empresas
Bachiller	Bachiller en Administración
Bachiller Auxiliar	Bachiller Auxiliar en Administración
Bachiller Bilingüe con Especialización	Bachiller Bilingüe Castellano-Inglés con Especialización en Administración
Bachiller Comercial	Bachiller Comercial
Bachiller Comercial con Especialización	Bachiller Comercial con Especialización en Administración de Empresas
Bachiller con Capacitación Laboral	Bachiller con Capacitación Laboral como Auxiliar Administrativo
Bachiller con Especialización	Bachiller con Especialización como Auxiliar en Administración
Bachiller con Orientación	Bachiller con Orientación Administrativa
Bachiller Contable	Bachiller Contable
Bachiller Contable con Orientación	Bachiller Contable con Orientación en Gestión y Administración
Bachiller de Nivel Medio Orientado	Bachiller de Nivel Medio Orientado en Economía y Gestión de las Organizaciones con Especialización en Administración
Bachiller Especializado	Bachiller Especializado en Administración Bancaria
Bachiller Mercantil	Bachiller Mercantil
Bachiller Modalidad	Bachiller Modalidad Empresarial
Bachiller Nocturno	Bachiller Nocturno en Economía y Gestión
Bachiller para Adultos con Orientación	Bachiller para Adultos con Orientación en Gestión y Administración
Bachiller Perito Comercial Especializado	Bachiller Perito Comercial Especializado en Administración de Empresas
Bachiller Perito en	Bachiller Perito en Administración de Empresas
Bachiller Perito Mercantil	Bachiller Perito Mercantil
Bachiller Polimodal con Orientación	Bachiller Polimodal con Orientación en Economía y Gestión de las Organizaciones
Bachiller Técnico	Bachiller Técnico Administrativo
Bachiller y Auxiliar Técnico	Bachiller y Auxiliar Técnico en Administración de Empresas
Bachiller y Perito	Bachiller y Perito en Administración de Empresas
Egresado de Polimodal	Egresado de Polimodal en Economía y Gestión de las Organizaciones con Orientación en Contable, Impositiva y Previsional
Perito Auxiliar	Perito Auxiliar en Técnicas Bancarias e Impositivas
Perito Comercial con Especialización	Perito Comercial con Especialización en Administración de Empresas
Perito Contable con Especialidad	Perito Contable con Especialidad en Informática
Perito Contable y Auxiliar	Perito Contable y Auxiliar en Administración
Perito en	Perito en Cooperativas, Mutuales y Obras Sociales
Perito Especializado	Perito Especializado en Técnicas Contables e Impositivas
Perito Mercantil	Perito Mercantil con Formación Cooperativa
Perito Mercantil Asistente Técnico	Perito Mercantil Asistente Técnico en Ciencias Económico-Contables
Perito Mercantil Auxiliar	Perito Mercantil Auxiliar Administrativo
Perito Mercantil con Especialización	Perito Mercantil con Especialización en Administración
Perito Mercantil con Orientación	Perito Mercantil con Orientación en Gestión y Administración de las Organizaciones
Perito Mercantil Nacional	Perito Mercantil Nacional
Técnico en	Técnico en Administración de Empresas

Nota: Títulos según egresados de 2008.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual 2008. DiNIECE. Ministerio de Educación.

**Cuadro Anexo 5.3: roles ocupaciones normalizados por calificación ocupacional en el sector construcción.**

<b>Calificación</b>	<b>Roles ocupaciones</b>
No calificado	Auxiliar General
	Auxiliar en instalaciones sanitarias y de gas
	Auxiliar en instalaciones eléctricas
Operativa	Albañil en construcciones tradicionales
	Armador de hierros para estructuras de hormigón armado
	Carpintero en hormigón armado
	Armador y montador de tabiques y cielorrasos de placas de roca y yeso
	Instalador gasista domiciliario
	Instalador electricista domiciliario
	Techista de cubierta de faldones inclinados
	Carpintero de obra fina
	Colocador de revestimientos decorativos
	Instalador eléctrico de planta
	Instalador sanitarista domiciliario
	Pintor de obra
	Colocador de revestimientos con base húmeda
	Soldador por arco con electrodo revestido
	Operador de minicargadora
	Operador de retroexcavadora
	Operador de topadora
	Operador de cargadora frontal
	Operador de motoniveladora
	Operador de excavadora
	Operador de compactadora de rodillo vibrante autopropulsada
Operador de compactadora doble tambor liso vibrante	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UTeCC, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, noviembre 2011.

**Cuadro Anexo 8.1: Proyecto de ley de creación de un Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de saberes y competencias laborales**

Proyecto 2008	Proyecto 2010	Proyecto 2011
<b>Nombre del Instituto</b>		
Instituto Nacional de Acreditación de saberes y competencias laborales (en el ámbito del Ministerio de Educación)	Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de saberes y competencias laborales -INCAS	Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de saberes y competencias laborales-INCAS
<b>Cantidad de artículos del proyecto</b>		
11	15	16
<b>Ámbito de Creación del Instituto</b>		
Ministerio de Educación	Jefatura de Gabinete de Ministros, como organismo descentralizado, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.	Poder Ejecutivo, como organismo descentralizado, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.
<b>Objetivo del Instituto</b>		
Organismo responsable de llevar adelante y coordinar las políticas de certificación y acreditación de saberes y competencias adquiridas por los trabajadores en circuitos formales o no formales de sus trayectorias laborales y educativas	Promover y coordinar las políticas de certificación y acreditación de saberes y competencias laborales adquiridas por los trabajadores en circuitos formales, no formales e informales de sus trayectorias laborales.	
<b>Qué y a quiénes certifican</b>		
Certificar las competencias y los saberes laborales de los trabajadores que lo soliciten, independientemente de la forma como fueron adquiridos	Certificar gratuitamente las competencias y los saberes laborales de los trabajadores o asociaciones sindicales representativas de éstos que lo soliciten, independientemente de la forma como fueron adquiridos.	
<b>Certificaciones</b>		
Las Certificaciones emitidas por la Agencia constituirán un documento de acreditación fehaciente de los saberes y competencias adquiridos por las personas en situación de trabajo, cuya referencia serán las certificaciones existentes en el sistema educativo nacional, en sus diversos niveles y modalidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las certificaciones emitidas constituirán un documento de acreditación fehaciente de los saberes y competencias adquiridos por sus titulares.</li> <li>- Las Certificaciones emitidas deberán concordar con los títulos y certificaciones incorporados al Catalogo Nacional de Títulos y Certificaciones.</li> <li>- Las Certificaciones de Competencias Laborales deberán ajustarse a las Normas de Competencia Laboral validadas sectorialmente de acuerdo a procedimientos e instrumentos establecidos por el MTEySS.</li> <li>- El CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN será el organismo de aprobación de los parámetros o referenciales de cada oficio u ocupación construidos por el INCAS</li> </ul>	
<b>Procedimientos de certificación, acreditación y evaluación</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dictará un Reglamento de Acreditación de Saberes Laborales, un Reglamento para la Acreditación de Competencias Laborales y una Guía de Circuitos para obtener el certificado de Experto.</li> <li>-determinará la forma y el contenido de la evaluación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dictará un Reglamento de Acreditación de Saberes Laborales, un Reglamento para la Acreditación de Competencias Laborales y las normas relativas a los procedimientos de obtención de certificados.</li> </ul>	
<b>Vinculación con sistema educativo</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las certificaciones del Instituto tendrán como referencia las existentes en el sistema educativo nacional.</li> <li>- Asesorar al CFE sobre los itinerarios formativos para quienes no alcancen la certificación para ser aplicados en los niveles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar los circuitos de educación formal y no formal existente con el objeto de posibilitar su articulación con las actividades específicas del Instituto.</li> <li>- Proponer itinerarios formativos para quienes aspiren a obtener una</li> </ul>	

<p>y modalidades que correspondan de las jurisdicciones provinciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aportar insumos para el diseño de la oferta de formación técnico profesional del sistema educativo nacional.</li> </ul>	<p>certificación para ser aplicados en los niveles y modalidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir a la definición de los contenidos de la oferta de formación técnico profesional</li> <li>- acordar con el CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN las condiciones que faciliten la inscripción de postulantes que aspiren a certificar sus saberes y competencias a través de las instituciones educativas</li> <li>-</li> </ul>
<b>Directorio</b>	
<p>Será presidido por el Ministro de Educación e integrado por dos representantes del CFE, el Director del INET, un representante del MTEySS, uno del Ministerio de Desarrollo Social, uno del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, un representante del Consejo de Universidades, uno de las organizaciones empresariales, uno de las organizaciones gremiales y uno de los movimientos sociales y comunitarios</p>	<p>estará a cargo de un Directorio conformado por UN (1) representante del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, UN (1) representante del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, UN (1) representante del MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, y UN (1) representante del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, que durarán CUATRO (4) años en sus mandatos, pudiendo ser designados nuevamente.</p> <p>La Dirección Ejecutiva y la Vicedirección Ejecutiva del Directorio del INSTITUTO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN DE SABERES Y COMPETENCIAS LABORALES -INCAS- serán ejercidas, en forma alternada, por los representantes del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, con mandatos de UN (1) año de duración.</p>
<b>Funcionamiento en jurisdicciones y por sectores</b>	
<p>El Instituto constituirá Comisiones de Acreditación Regionales, formadas por representantes locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En su ámbito se creará la COMISIÓN FEDERAL PARA LA CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN DE SABERES Y COMPETENCIAS LABORALES, cuyo cometido será acordar y definir la implementación de los procesos de certificación y acreditación en las distintas Jurisdicciones.</li> <li>- Crear organismos sectoriales de certificación de competencias laborales y reconocer y regular aquellos desarrollados y registrados en el ámbito del MTEySS.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervisar, reconocer y homologar lo actuado por los organismos sectoriales y provinciales en materia de certificación de competencias laborales</li> </ul>
<b>Vinculación con sindicatos y empresas</b>	
	<p>Celebrar convenios y desarrollar acciones conjuntas con sindicatos o empresas a los fines previstos en la presente ley en cada ámbito sectorial.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Proyectos de Ley de Creación del Instituto Nacional de Acreditación de Saberes y Competencias Laborales n° 4838-D-2008 y 0664-D-2010 y Cámara de Diputados de la Nación, orden del día n° 2254 del 13 de junio de 2011.

## **Anexo Documental**

**Anexo**  
**Legislación de referencia**

**I- Leyes nacionales**

<b>Fecha</b>	<b>Norma</b>	<b>Tema principal</b>
13/11/1991	Ley 24 013	<p><b>Ley Nacional de Empleo</b></p> <p><b>Art. 3°</b> — La política de empleo comprende las acciones de prevención y sanción del empleo no registrado, de servicios de empleo, de promoción y defensa del empleo, de protección a trabajadores desempleados, de formación y orientación profesional para el empleo y las demás previstas en esta ley. Su formulación y ejecución es misión del Poder Ejecutivo a través de la acción coordinada de sus distintos organismos.</p>
20/07/1995	Ley 24 521	<p><b>Ley Nacional de Educación Superior</b></p> <p><b>Art. 7.</b> Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza. Excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.</p>
07/09/2005	Ley 26 058	<p><b>Ley de Educación Técnico Profesional</b></p> <p><b>Art. 32.</b> — En función de la mejora continua de la calidad de la educación técnico profesional créase, en el ámbito del Instituto Nacional de Educación Tecnológica, el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional y el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y establécese el proceso de la Homologación de Títulos y Certificaciones.</p> <p><b>Art. 26.</b> — Las autoridades educativas jurisdiccionales en función de los planes de estudios que aprueben, fijarán los alcances de la habilitación profesional correspondiente y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología otorgará la validez nacional y la consiguiente habilitación profesional de los títulos, en el marco de los acuerdos alcanzados en el Consejo Federal de Cultura y Educación.</p> <p><b>Art. 27.</b> — El Consejo Federal de Cultura y Educación acordará los niveles de cualificación como marco dentro del cual se garantizará el derecho de cada trabajador a la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos en el trabajo o por medio de modalidades educativas formales o no formales.</p> <p><b>Art. 28.</b> — Las autoridades educativas de las jurisdicciones organizarán la evaluación y certificación de los saberes y las capacidades adquiridas según los niveles de cualificación establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación.</p>
28/12/2006	Ley 26 206	<p><b>Ley de Educación Nacional</b></p> <p><b>Capítulo IX Educación permanente de jóvenes y adultos</b></p> <p><b>Art. 48.-</b> La organización curricular e institucional de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos responderá a los siguientes objetivos y criterios:</p> <p>g) Otorgar certificaciones parciales y acreditar los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral.</p> <p>h) Implementar sistemas de créditos y equivalencias que permitan y</p>

		<p>acompañen la movilidad de los/as participantes.</p> <p><b>Título X Gobierno y administración - Capítulo II El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología</b></p> <p><b>Art. 115.-</b> El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, será autoridad de aplicación de la presente ley. Serán sus funciones:</p> <p>g) Dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 85 de la presente ley y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios.</p> <p>h) Dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.</p> <p>i) Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del MERCOSUR.</p> <p><b>Art. 121.-</b> Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento del mandato constitucional, deben:</p> <p>g) Expedir títulos y certificaciones de estudios.</p>
07/12/2007	Ley 26.338	<p><b>Nueva Ley de Ministerios de la Nación</b></p> <p>Artículo 23 quáter.- Compete al Ministerio de Educación asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la Educación, de conformidad a lo establecido por las Leyes Nros. 24.195, 24.521, el Pacto Federal Educativo (Ley N° 24.856) y a las demás leyes y reglamentaciones vigentes y que se dicten en consecuencia y, en particular:</p> <p>14. Entender en la determinación de la validez nacional de estudios y títulos, en la habilitación de títulos profesionales con validez nacional, así como en el reconocimiento de títulos expedidos en el extranjero.</p>

## II- Resoluciones del Consejo Federal de Educación

Fecha	Norma	Tema principal
01/11/2000	Res. CFCyE 143	Habilitar para la discusión el documento Evaluación y Acreditación de Saberes Previos (para docentes de lenguas extranjeras)
22/05/2006	Res. CFCyE 261	Proceso de Homologación y marcos de referencias de títulos y certificaciones de educación técnico profesional
29/08/2007	Res. CFE 13 Anexo I	Aprobar el Documento "Títulos y Certificados de la Educación Técnico Profesional"
15/10/2009	Res. CFE N° 84 Anexo I	Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria 3. Niveles de complejidad de las trayectorias formativas, inc. 11 y 12
15/10/2009	Res. CFE N° 87 Anexo I	Aprobar para la discusión "Educación Permanente de Jóvenes y Adultos - Documento Base" 5.2- El sujeto pedagógico de la EPJA; inc. 65, 67, 68,69
30/09/2010	Res. CFE N° 115 Anexo I	Aprobar el Documento "Lineamientos y criterios para la organización institucional y curricular de la Educación Técnico Profesional correspondiente a la Formación Profesional 6.5. Acreditación de saberes previos, inc. 67 a 71

### III- Resoluciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Fecha	Norma	Tema principal
23/10/2003	Res. MTEySS 256	Créase el PLAN INTEGRAL PARA LA PROMOCION DEL EMPLEO, cuyo objetivo fundamental es potenciar la actual relación positiva entre el crecimiento del producto, el incremento de la productividad y el aumento del empleo, fomentando su desarrollo cuantitativo y cualitativo.
25/04/2011	Res. MTEySS 434	Créase el Plan de Formación Continua con el objeto de estructurar, sistematizar e impulsar programas, proyectos y acciones
11/10/2011	Res. MTEySS 1204	Créase la LINEA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CERTIFICACION DE CALIDAD que tendrá por objeto promover y extender la oferta de servicios de calidad en materia de formación profesional y de orientación laboral para trabajadoras y trabajadores de nuestro país en el marco del PLAN DE FORMACION CONTINUA, a través del fortalecimiento institucional de las entidades prestatarias.
01/12/2011	Res. MTEySS 1471	Créase la LINEA DE CERTIFICACION SECTORIAL que tendrá por objeto normalizar, formar, evaluar y certificar las competencias laborales de trabajadoras y trabajadores, de acuerdo con los requerimientos y demandas de los distintos sectores de la actividad económica nacional, en el marco del PLAN DE FORMACION CONTINUA.
02/12/2011	Res. MTEySS 1495	Créase la LINEA DE COMPETENCIAS BASICAS que tendrá por objeto promover la incorporación de trabajadoras y trabajadores afectados por problemáticas de empleo en acciones formativas que les permitan adquirir y certificar conocimientos y competencias laborales básicas necesarios para acceder a un empleo de calidad, mejorar su situación laboral o desarrollar su proyecto formativo profesional en el marco del PLAN DE FORMACION CONTINUA.
02/12/2011	Res. MTEySS 1496	Institúyanse espacios de diálogo social para el diseño, formulación y planificación de políticas sectoriales en materia de formación profesional, a través de la conformación de Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales.

#### IV- Normativas Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fecha	Norma	Tema principal
26/12/2005	Res. N° 4 786	<p><b>Crea el sistema integrado de formación técnico profesional - SIFOTEP –</b></p> <p>Art. 13 - Encomiéndase a la Comisión del SIFoTeP el diseño de los procedimientos para la evaluación y acreditación de saberes profesionales adquiridos por fuera de los circuitos de formación del sistema educativo.</p>

#### V- Normativas de la Provincia de Buenos Aires

Fecha	Norma	Tema principal
09/09/2003	Decreto 1525/03	<p><b>Agencia de Acreditación de Competencias Laborales</b></p> <p><b>Art. 1.</b> Créase en el ámbito y la jurisdicción de la Dirección General de Cultura y Educación, la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales.</p> <p><b>Art. 3.</b> La Agencia de Acreditación de Competencias Laborales constituirá Comisiones de Acreditación Regionales, formadas por representantes locales de los mismos sectores que integran el Directorio, a cuya autoridad estarán subordinadas.</p> <p><b>Art. 4.</b> La Agencia de Acreditación de Competencias Laborales tendrá por objetivos:</p> <p>a. certificar los saberes socialmente productivos de los trabajadores que lo soliciten, independientemente de la forma que los mismos fueron adquiridos.</p> <p>b. generar condiciones favorables para la inscripción de los postulantes, la evaluación de sus saberes y la posterior certificación escrita, siendo las Comisiones regionales de Acreditación las responsables de canalizar las demandas de certificación, y</p> <p>c. acordar el diseño de indicadores de los saberes socialmente productivos y el desarrollo de procedimientos válidos y confiables para su evaluación.</p> <p><b>Art. 6.</b> En cada caso, la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales determinará la forma y el contenido de la evaluación de los saberes socialmente productivos, en el marco de lo establecido en el Reglamento para la Acreditación.</p> <p><b>Art. 8.</b> Las certificaciones por la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales constituirán un documento laboral de acreditación fehaciente de saberes socialmente productivos.</p>
27/06/2007	Ley 13 688	<p><b>Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires</b></p> <p><b>Título V – Órganos y políticas de la educación –</b></p> <p><b>Capítulo VII – La Agencia de Acreditación de Competencias Laborales</b></p> <p><b>Art. 124.-</b> La Agencia de Acreditación de Competencias Laborales es el organismo responsable de llevar adelante y coordinar las políticas de certificación y acreditación de saberes adquiridos por los trabajadores en circuitos formales o no formales de sus trayectorias laborales y educativas, definidas en la presente ley y conforme a lo establecido por el Decreto 1525/03 del Poder Ejecutivo Provincial.</p> <p>Son sus objetivos:</p> <p>a. Certificar las competencias y saberes socialmente productivos de los trabajadores que lo soliciten, independientemente de la forma como fueron adquiridos.</p> <p>b. Acordar el diseño de indicadores y el desarrollo de procedimientos válidos y confiables para la evaluación.</p> <p>c. Establecer conjuntamente con los Niveles y Modalidades que correspondan itinerarios formativos para quienes no alcancen la certificación.</p> <p>d. Recolectar información de la población a acreditar, para evaluarla en función de los referenciales previamente realizados y acordados con el sistema productivo y laboral, y con los niveles y modalidades del sistema educativo.</p>

		<p>e. Aportar insumos para el diseño de la oferta de formación técnico profesional del sistema educativo provincial.</p> <p>f. Construir los referenciales de cada oficio u ocupación tomando como base el estudio de los procesos de trabajo; el marco económico, productivo y de relaciones laborales en la que se inscribe la tarea; el análisis exhaustivo de la actividad; los contenidos implícitos en la misma así como las certificaciones y contenidos que el sistema educativo otorga en sus diversos niveles y modalidades.</p> <p>g. Definir situaciones específicas que permitan la certificación de los saberes construidos en y para la acción de trabajo, de todos los trabajadores y trabajadoras que lo soliciten.</p> <p>h. Generar condiciones que faciliten la inscripción de postulantes que aspiren a certificar sus saberes, tomando como base a las distintas organizaciones educativas distribuidas en el territorio provincial, en sus distintos niveles y modalidades.</p> <p>i. Establecer conjuntamente con los Niveles y Modalidades que correspondan itinerarios formativos para quienes no alcancen la acreditación propuesta, así como para complementar la formación de quienes habiendo sido certificados y acreditados, lo soliciten.</p> <p>j. Analizar la oferta de educación formal y no formal existente con el objeto de su articulación con las actividades específicas de la Agencia.</p> <p>k. Contribuir con el producto de los estudios y referenciales de oficios y ocupaciones desarrollados por La Agencia, a la definición de los contenidos de la oferta de formación técnico profesional, que se encuentra bajo la responsabilidad de la conducción del nivel correspondiente.</p> <p><b>Art. 125.-</b> Las Certificaciones emitidas por la Agencia constituirán un documento de acreditación fehaciente de los saberes construidos por las personas en situación de trabajo, cuya referencia serán las certificaciones existentes en el sistema educativo provincial, en sus diversos niveles y modalidades.</p> <p><b>Art. 126.-</b> La Agencia estará integrada por un Directorio presidido por el Director General de Cultura y Educación, quien designará a dos funcionarios de su Dirección, pudiendo convocar a un representante por cada uno de los siguientes Ministerios: de Asuntos Agrarios, de la Producción, de Trabajo y de Desarrollo Humano.</p> <p>También podrá citar a representantes de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), de las organizaciones empresariales, del movimiento obrero y de los movimientos sociales y comunitarios.</p> <p><b>Art. 127.-</b> El Director General designará a un funcionario a cargo de la Coordinación Ejecutiva, pudiendo contar con un equipo técnico y administrativo para el cumplimiento de las funciones específicas.</p>
--	--	---

## Anexo

### El mapa de ámbitos y actores: fragmentación y diversidad

El Consejo de Educación Técnica (CONET) tuvo instancias de certificación ocupacional de oficios desde la década de 1960, que fueron gradualmente descontinuadas hasta la desaparición del organismo en los noventa.

Desde la última década (2001), el Ministerio de Trabajo del Gobierno Nacional impulsa acciones de certificación de los aprendizajes construidos en el trabajo bajo la modalidad de competencias. Estas políticas están relacionadas con líneas de financiamiento de organismos internacionales como el BID y toman como referencia los desarrollos metodológicos de CINTERFOR (OIT).

El Programa de Calidad del Empleo y Formación actualmente en curso en el Ministerio de Trabajo, tiene como antecedente el Programa de Certificación de Competencias Laborales que comenzó en 2001 como asistencia técnica del MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) a sectores de actividad para acciones de normalización, formación y certificación. A partir de 2004, los desarrollos pilotos del Programa de Certificación fueron transferidos al MTEySS con la intención de conformar un sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. En ese año se creó la Unidad de Técnica de Certificación de Competencias (UTeCC), desde la cual se impulsa la normalización y certificación de competencias para ocupaciones de nivel operario en diferentes sectores de actividad. En ninguna de estas acciones intervienen actores del ámbito educativo, tales como el Ministerio de educación, escuelas y/o docentes, por lo cual, la legitimidad de los certificados está basada en el dialogo social entre el Estado y los actores representativos de la producción y el trabajo.

Desde otra perspectiva y luego de 2003, el *sector educación* colocó en la agenda de la política educativa, y específicamente de la educación de jóvenes y adultos y de la educación técnico-profesional, el derecho a la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos en el trabajo o por medio de modalidades educativas formales o no formales.

Las leyes sancionadas en la última década incluyen el reconocimiento de saberes informales, pero hasta el momento no se avanzó ni en la discusión ni en los desarrollos metodológicos que requeriría su cumplimiento. Además, son pocas las jurisdicciones que han avanzado en la concreción de los enunciados, sólo hay acciones en la Provincia de Buenos Aires y hubo un programa piloto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entre los primeros antecedentes legales corresponde mencionar la Ley de Educación Superior (N° 24 521/95) que en el artículo 7° establece que excepcionalmente podrán ingresar a este nivel personas mayores de 25 años sin título secundario o polimodal “siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente” (Ley n° 24 521/95, art. 7).

Las recientes leyes de Educación Técnico Profesional (N° 26 058/05) y de Educación Nacional (N° 26 206/06) llevan a la agenda de la política educativa nacional la certificación y acreditación de los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral. La Ley de Educación Técnico

Profesional sancionada en 2005 establece en sus artículos 27 y 28 que el Consejo Federal de Cultura y Educación acordará los niveles de cualificación como marco dentro del cual garantizará el derecho de cada trabajador a la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos en el trabajo o por medio de modalidades educativas formales o no formales (art. 27), correspondiendo a cada jurisdicción organizar dicha evaluación y certificación (art. 28). Posteriormente la Ley de Educación Nacional (2006) coloca entre los objetivos y criterios de la educación permanente de jóvenes y adultos, el otorgar certificaciones parciales y acreditar los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral (Capítulo IX, art. 48 inc. g) e implementar sistemas de créditos y equivalencias que permitan y acompañen la movilidad de los/as participantes (Capítulo IX, art. 48 inc. g).

El supuesto de estas leyes es que los jóvenes y adultos desarrollan saberes fuera del sistema educativo, especialmente en el trabajo, y que constituye un derecho el reconocimiento de los mismos para la obtener certificados o para ingresar a un nivel o finalizar una formación. Aparece, así, en educación y específicamente en las modalidades adultos y técnico-profesional, el objetivo político de reconocer saberes independientemente del lugar donde fueron adquiridos.

Desde el Ministerio nacional y específicamente en la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos se está diseñando una propuesta de acreditación de saberes adquiridos en la experiencia. La misma está basada en concepciones de la educación popular, la interculturalidad y la eco-pedagogía y que plantea múltiples dimensiones en la definición de los saberes a reconocer -socio-cultural, socio-política, socio-productiva, socio-lingüística y ecológica a nivel local-. También en la modalidad técnico-profesional se han realizado algunas experiencias que apuntan a acreditar trayectos formativos en función de los saberes previos formales y no formales, con el objetivo de facilitar el acceso y/o flexibilizar el tránsito por la formación profesional. Estas instancias no se han aplicado en la educación media.

En el nivel de las jurisdicciones se han relevado sólo dos antecedentes de acciones con diferentes niveles de desarrollo: la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el primer caso, se destaca la creación en el sector educativo (Dirección General de Cultura y Educación) de la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales, posteriormente ratificada en la Ley de Educación Provincial (Ley 13 688/07), como el organismo responsable de llevar adelante y coordinar las políticas de certificación y acreditación de saberes adquiridos por los trabajadores en circuitos formales o no formales de sus trayectorias laborales y educativas. Desde su creación, la Agencia fue cambiando los marcos de referencia teórica y metodológica así como los procedimientos de certificación, casi a la par que cambiaba la gestión de la Dirección General de Cultura y Educación. El accionar de la Agencia pasó de la certificación de competencias (2003-2006) a la acreditación de saberes del trabajo (2006-2007), para retornar a las competencias en los últimos años.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2003 realizó una experiencia piloto de acreditación de saberes, a través del Programa “Certificación de Saberes Laborales Previos”, en la órbita de la Dirección de Educación de Adultos y Adolescentes. Este Programa se encaró por convenio entre la entonces Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), que dio el financiamiento. El programa avanzó en la certificación de saberes laborales en tres ramas profesionales: construcción, metal-mecánica y turismo y gastronomía. Con este antecedente, en el año 2005 se creó en la Secretaría de Educación un Sistema Integrado de Formación Técnico Profesional (SIFoTeP), que incluye a todas las instituciones que brindan esa formación, encomendándole el diseño de los procedimientos para la evaluación y acreditación de saberes profesionales adquiridos por fuera de los circuitos de formación del sistema educativo (Resolución 4786/SED/05, art. 13). Sin embargo, no se encararon más que experiencias puntuales.

Las *universidades* también registran propuestas de certificación de oficios. Un caso es el de la Facultad Regional Delta de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN FRD) que desde 2003 implementa el programa de Certificación de Especialidades Técnicas (oficios). El origen de la actividad de certificación es atribuido a la demanda de empresas de la región, “a fines de 2002, la empresa Siderca se acercó a la universidad para tratar el tema de la certificación de los oficios de los contratistas por los problemas de calidad que sufrían y los altos costos en las paradas de planta. Fue así que se comenzó a trabajar con los oficios de mecánica y eléctrica. Se sumó rápidamente la empresa ESSO al proyecto, con lo cual comenzaron también a desarrollarse los oficios de cañista tubista, soldador eléctrico bajo normas internacionales e instrumentista” (Página web UTN-Facultad Regional Delta)<sup>40</sup>. Luego se agregaron otras empresas como Petrobras. Cabe también señalar que la UTN firmó convenios con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) para su participación en el Programa de Certificación de Competencias Laborales.

---

<sup>40</sup> <http://www.frd.utn.edu.ar/programa-de-certificaciones>

## Anexo

### Sector Construcción: Acciones de Educación y formación

El sector de la construcción encara numerosas acciones de educación y formación para el trabajo, fundamentalmente dirigidas a los trabajadores a través la Fundación UOCRA. Después de la educación media y superior y la formación profesional encaradas por los sistemas educativos provinciales, la Fundación UOCRA surge como un actor importante en el campo de la educación y formación para este sector. Las acciones son desarrolladas en el marco de acuerdos tanto con el sector empresario, ong's, el Ministerio de Trabajo y los Ministerio/s de Educación.

Desde el año 2005 las diferentes líneas son encaradas a través del Plan nacional de calificación para los trabajadores de la industria de la construcción por un acuerdo firmado y luego ratificado<sup>41</sup> por los principales actores del sector - la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y el Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) – y dos sectores de Estado - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Planificación Federal y Obras Públicas de la Nación-. Entre las líneas del Plan se cuentan la educación de adultos, formación profesional y certificación de competencias para trabajadores ocupados y desocupados.

#### - Educación de adultos

La línea de educación de adultos incluye los proyectos denominados de “articulación cruzada” entre formación profesional y formación general que se realizan en conjunto con distintas dependencias del Estado provincial y organizaciones no gubernamentales, y el apoyo de recursos financieros de los ministerios de Trabajo y Educación nacionales. Estos proyectos consisten en ofrecer alfabetización, terminalidad de primaria con formación profesional y formación profesional con terminalidad de secundaria.

La línea de alfabetización “UOCRA alfabetiza” está dirigida a los trabajadores de 15 años y más y sus familias y se destaca que luego de la etapa de alfabetización introductoria los estudiantes pueden completar la educación primaria en instituciones del sistema provincial.

Las acciones *de acreditación cruzada* consisten en programas por los cuales los trabajadores pueden completar un nivel de educación formal (primario o secundario) junto con

---

<sup>41</sup> Convenios MTEYSS N° 33/04 y N° 41/07.

módulos de formación profesional, obteniendo al final el título del nivel y del curso realizado. Estas experiencias resultan de interés pues apuntan a una adecuación curricular de articulación para el “desarrollo de competencias para la FP con la educación formal del nivel requerido para cada tipo de destinatario” e incluye como un aspecto central la acreditación de saberes previos, adquiridos en ámbitos diversos, que en el marco de los desarrollos propios del sector refieren a competencias laborales.

- *Educación superior no universitaria* a través de dos institutos cuyas ofertas están orientadas a Administración, Salud (enfermería) y la Seguridad e Higiene.

- *Formación profesional y red de instituciones*

La formación profesional está dirigida trabajadores desocupados, ocupados, integrantes de emprendimientos sociales, población del sistema penitenciario, discapacitados, aborígenes, tutores y supervisores de obras, a través de programas de formación financiados por sectores del Estado, principalmente el Ministerio de Trabajo (Plan Nacional de Calificaciones) y el Ministerio de Desarrollo Social (Plan Ingreso Social con Trabajo). La mayoría de los cursos son de corta duración e incluyen el dictado de 160 hs. de formación teórica y 80 hs. de capacitación práctica sea en los centros de formación o en una obra.

Se desarrolla en centros de formación profesional dependientes de los gobiernos provinciales a través de acuerdos para el fortalecimiento de esas instituciones y la asignación de cupos para beneficiarios de programas de empleo. El objetivo de la Fundación UOCRA es la conformación de una red de instituciones de formación profesional del sector construcción para convertirlas en “instituciones de referencia tanto del sistema educativo como del sector productivo y las empresas de la industria, ya que su operatividad da respuesta a las necesidades emergentes de las transformaciones en el campo del trabajo”. En la actualidad la red incluye a 30 centros de formación profesional en distintas provincias del país.

- *Capacitación bajo el enfoque de competencias laborales reconocidas por el sector*

La fundación UOCRA impulsa el enfoque de formación basado en competencias a través de la capacitación de los docentes que dictan cursos en los centros de la red de instituciones de capacitación y la elaboración de diseños curriculares con dicho enfoque, que incluyen módulos y recursos didácticos.

- *Certificación de competencias laborales*, que está dirigida a personas ocupadas y desocupadas que poseen la experiencia requerida en su oficio.

Todas las acciones de educación y formación conforman el *sistema de formación y certificación (SiFoC)* que incluye la orientación, formación profesional y certificación para el sector de la construcción basado en el enfoque de competencias.

La fundación UOCRA cuenta con el Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad para la Industria de la Construcción (FICS), destinado a estas actividades. El FICS es un acuerdo paritario entre la CAC y la UOCRA, por el cual se establece que del 3% correspondiente del aporte al fondo del desempleo, se distribuya el 1% para el IERIC (Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción) y el 2% restante para el FICS.

## **Anexo Metodológico**

## **Anexo**

### **Consulta sobre los sistemas de reconocimiento de saberes en Argentina**

La consulta sobre las políticas de reconocimiento de saberes en Argentina se dirigió a académicos, responsables y técnicos de áreas de educación y formación para el trabajo, así como a representantes sindicales y responsables de organismos de certificación sectoriales.

El instrumento diseñado fue un cuestionario auto-administrado para ser remitido por correo electrónico con la indicación de contestarlo por escrito y devolverlo por el mismo medio. El texto de presentación indicaba que en caso de preferirlo se podría concertar una entrevista para responderlo oralmente.

El cuestionario fue enviado a cerca de sesenta (60) informantes claves clasificados como:

- (i) académicos y especialistas en educación y formación para el trabajo y en educación de jóvenes y adultos;
- (ii) responsables y técnicos de áreas de educación-técnico profesional y educación de adultos del Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- (iii) representantes de sindicatos;
- (iv) representantes de cámaras empresarias;
- (v) responsables de organismos de certificación de competencias en el marco del Programa de Certificación de Competencias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Los temas centrales de la consulta fueron:

- El rol del Estado en materia de certificación de los niveles de estudios adquiridos en el sistema educativo
  - Debilidades
  - Fortalezas
- Las políticas de certificación de saberes y de competencias adquiridos fuera del sistema educativo
  - Experiencias
  - Debilidades
  - Fortalezas

- La necesidad y/o importancia de la regulación a nivel nacional de la certificación de saberes y competencias
- El rol y la postura del Estado y de los actores de la sociedad civil en el reconocimiento de saberes
  - Debilidades
  - Fortalezas
- Valor y alcance de los certificados de competencias o de saberes adquiridos fuera del sistema educativo s
- Ventajas y limitaciones de las políticas reconocimiento de saberes en las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo
- Condiciones requeridas para la implementación de un sistema de reconocimiento de saberes en Argentina
  - Políticas
  - Marco legal
  - Institucional
  - Metodológico
  - Económico
  - Otros

El cuestionario tuvo dos versiones que se diferenciaron por la inclusión de las preguntas referidas a las condiciones requeridas para la implementación de un sistema de reconocimiento de saberes. La consulta sobre las condiciones fue realizada especialmente a quienes implementan políticas de reconocimiento de saberes o competencias y algunos académicos o especialistas.

Se obtuvieron once respuestas, de las cuales sólo cuatro fueron respondidas de manera auto-administrada, y las restantes implicaron la realización de entrevistas cara a cara con los informantes clave.

A continuación se presenta el cuestionario en versión completa.



## Consulta sobre los sistemas de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo

La evaluación y el reconocimiento de los saberes es una función central del sistema educativo y de formación que dispone de un sistema graduado de ciclos y niveles para la transmisión y la adquisición del mismo y constituye el espacio principal de la extensión de títulos y certificados legítimos. En los últimos años, las medidas que apuntan al reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo amplían el espectro de instituciones certificadoras y generan discusiones acerca del alcance y la validez de los certificados que otorgan.

Las políticas de reconocimiento de saberes obtenidos fuera del sistema educativo refieren a las medidas y acciones a cargo del Estado o de otros ámbitos sociales y del trabajo, destinadas a dar visibilidad a los saberes de los que disponen los sujetos independientemente de los lugares donde los adquirieron, para posibilitarles continuar su formación y/o habilitarlos para desempeñar una ocupación.

En Argentina estas políticas se han iniciado hace casi una década en un contexto de quiebre y diferenciación del sistema educativo, vaciamiento de la educación de adultos y la multiplicación de acciones de capacitación utilizadas como herramientas de política de empleo y política social. Para la población joven y adulta con bajo nivel educativo este escenario generó y genera grandes dificultades para la apropiación de saberes y para seleccionar las instancias educativas que respondan a sus necesidades e intereses. Muchos de los que logran acceder y/o reingresar son segregados en circuitos de baja calidad, que ofrecen contenidos puntuales y la acumulación de certificados con bajo valor formativo.

Las políticas de reconocimiento de saberes obtenidos fuera del sistema educativo, tal como se están desarrollando en nuestro país, no parecen escapar a las tendencias que caracterizan a la educación y formación para el trabajo en general. La fragmentación institucional se expresa en que distintos niveles de gobierno, nacional y provincial, y diferentes sectores, principalmente Educación y Trabajo, intervienen encarando acciones desarticuladas entre sí. La diversidad de actores involucrados incluye a cámaras empresarias, sindicatos, organizaciones sociales que actúan con y sin vinculación con organismos públicos. La diversificación de referentes conceptuales y metodológicos se evidencia en la coexistencia de instancias de reconocimiento de saberes con otras de certificación de competencias, a la par que unas replican metodologías internacionales y otras proponen métodos propios. La dispersión de actores y de acciones tiene como correlato la proliferación de certificaciones diferentes.

En los últimos años un proyecto de Ley impulsado y tratado en las Comisiones de Educación y de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados de la Nación propone la creación de un Instituto Nacional de Certificación y Acreditación de Saberes y Competencias para promover y coordinar estas políticas a nivel nacional. El texto de la Ley y sus modificaciones dan cuenta de las tensiones entre las concepciones vigentes en nuestro país en torno al reconocimiento de los saberes que los trabajadores han obtenido fuera del sistema educativo, y especialmente en su experiencia de trabajo.

Así, las políticas de reconocimiento de saberes se van constituyendo en un campo complejo con carácter relativo y conflictual, dado que los actores que intervienen tienen

objetivos, intereses y lógicas de intervención no sólo diversas sino también contrapuestos y en pugna en función de los grupos que representan (Estado, empresarios, trabajadores; otros).

Las preguntas que siguen apuntan a conocer su posición y sus reflexiones sobre esta temática y la regulación de las políticas de reconocimiento de saberes que se implementan en la Argentina.

1. ¿Qué rol asumió históricamente el Estado en materia de certificación de los niveles de estudios adquiridos en el sistema educativo?

Roles	Si	No
Otorgamiento de títulos y certificados		
Evaluación de equivalencias		
Homologación de títulos		
Reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo		
Otros (especifique) _____ _____		

2. ¿Cuáles son las fortalezas y los problemas que ha tenido el Estado en el desempeño de estos roles?

Roles	Fortalezas	Problemas
Otorgamiento de títulos y certificados		
Evaluación de equivalencias		
Homologación de títulos		
Reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo		
Otros (especifique) _____ _____		

3. Respecto a la políticas de certificación de saberes y de competencias adquiridos fuera del sistema educativo

3.1 ¿Qué experiencias/programas conoce?

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

3.2 ¿Qué fortalezas tienen estas experiencias/programas?

.....  
 .....  
 .....  
 .....

3.3 ¿Qué debilidades puede señalar?

.....

.....

.....

.....

.....

4. ¿Cree que es importante regular a nivel nacional la certificación de saberes y competencias?  
¿Por qué?

.....

.....

.....

.....

.....

5. ¿Se debería hacer más hincapié en el reconocimiento de saberes o en la certificación de competencias o continuar como hasta ahora apoyando ambas líneas? ¿Por qué?

.....

.....

.....

.....

.....

6. ¿Conoce el rol que están desempeñando en el reconocimiento de saberes y la certificación de competencias los siguientes ministerios y niveles de gobierno?

	<b>Rol</b>
El Ministerio de Educación	
El Ministerio de Trabajo	
Otros Ministerios (especifique) _____	
Gobiernos provinciales	

7. ¿Cuáles son los problemas y las fortalezas que destacaría en cada caso?

	<b>Fortalezas</b>	<b>Problemas</b>
El Ministerio de Educación		
El Ministerio de Trabajo		
Otros Ministerios (especifique) _____		
Gobiernos provinciales		

8. Desde su perspectiva ¿qué otros actores deben intervenir y con qué roles?

<b>Actores</b>	<b>Rol que debería desempeñar cada actor</b>
Sindicatos	
Cámaras de empleadores	
Empresarios	
Movimientos sociales	
Instituciones educativas y de formación para el trabajo	
Universidades	
Otros (especificar) _____	

9. ¿Cuál es la perspectiva o posición de los siguientes actores respecto a las políticas de reconocimiento de saberes y/o competencias?

<b>Actores</b>	<b>Perspectiva o posición de los actores</b>
Sindicatos	
Cámaras de empleadores	
Empresarios	
Movimientos sociales	
Instituciones educativas y de formación para el trabajo	
Universidades	
Docentes	
Otros (especificar)	

10. ¿Conoce usted los certificados de competencias o de saberes adquiridos fuera del sistema educativo? ¿Cuáles?

.....  
 .....  
 .....  
 .....

11. ¿Qué valor o alcance tienen estos certificados en un mercado de trabajo heterogéneo como el de Argentina?

.....  
 .....  
 .....  
 .....

12. ¿En su opinión los certificados de experiencias o competencias pueden llegar a ser equivalentes a los obtenidos en el sistema educativo o de formación?

.....  
 .....  
 .....  
 .....

13. Las políticas de reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo se promueven desde distintos ámbitos como instancias de justicia social y educativa con la población que ha sido excluida del sistema educativo, así como instrumento que favorece la inserción laboral y la mejora de las condiciones de trabajo.

¿Cuál es su opinión respecto a las ventajas y las limitaciones que tienen estas políticas en las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo? Interesa especialmente su opinión sobre el impacto en:

	<b>Ventajas</b>	<b>Limitaciones</b>
Las oportunidades educativas para completar niveles educativo y/o continuar estudiando		
El auto-reconocimiento y auto-valoración de las experiencias y los aprendizajes propios		
El acceso al empleo		
Las condiciones laborales y de salario		
Otros (especificar)		

14. Interesa conocer su opinión acerca de las condiciones requeridas para la implementación de un sistema de reconocimiento de saberes en Argentina, especialmente en los siguientes aspectos:

<p>14.1 Político (acuerdo entre las diferentes áreas de la política estatal especialmente entre Educación y Trabajo)</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p>14.2 Marco legal (legislación nacional, provincial; educativa, laboral; etc.)</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p>14.3 Institucional (organismo de regulación, instancias de orientación, seguimiento, evaluación, vinculación con el sistema educativo y de formación para el trabajo)</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p>14.4 Metodológico (los métodos utilizados para llevar a cabo el reconocimiento e instancias intermedias de orientación)</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

14.5 Económico (fuentes de financiamiento) ..... ..... ..... ..... .....
14.6 Otros que considere relevantes ..... ..... ..... ..... .....

15. ¿Qué bibliografía de su autoría o de otros y/o qué experiencias nacionales o de otros países recomendaría revisar?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Muchas gracias por su interés y colaboración

Mag. Natalia Herger  
Programa Educación, Economía y Trabajo  
Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación  
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

## Lista de entrevistados

Nombre y Apellido	Filiación institucional
<b>Académicos y especialistas</b>	
Dra. Claudia Figari	Investigadora CEIL-CONICET
Lic. Manuel Gómez	Especialista en Educación y Trabajo.
Lic. Anahí Guelman	Investigadora IIICE-F.F.yL.-UBA
Lic. Aldo Lo Russo (*)	Ex Coordinador Agencia de Acreditación de Competencias Laborales de la provincia de Buenos Aires
Lic. Roberto Marengo (*)	Asesor de la Cámara de Diputados de la Nación-Comisión de Educación
<b>Ministerio de Educación de la Nación</b>	
Lic. María Rosa Almándoiz	Directora Ejecutiva del INET
Prof. Alfredo Mouleón	Técnico de la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación.
Ing. Gustavo F. Peltzer	Coordinador del Programa de Educación Técnica del INET
<b>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</b>	
Lic. Susana Barasatian	Directora Nacional de Orientación y Formación Profesional MTEySS
Lic. Sebastian Lerer (*)	Unidad de Certificación de Competencias - MTEySS
Lic. Mónica Sladogna	Directora de Fortalecimiento Institucional - MTEySS
<b>Provincia de Buenos Aires</b>	
Prof. Pablo Russell	Director de la Agencia de Certificación de Competencias Laborales
<b>Cámaras y Sindicatos</b>	
Arq. Gustavo Gándara	Director Ejecutivo de la Fundación UOCRA
<b>Organismos de Certificación Sectorial</b>	
Arq. Fernando Paoletti (*)	Jefe del Departamento de Certificación de Competencias Laborales del Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)

(\*) En estos casos se aplicó un cuestionario piloto, previo a la versión final que figura en este documento.