

## DOCTORADO EN EDUCACIÓN

### TESIS

**Estudio sobre la educación y formación técnico profesional  
en Argentina, Brasil y Colombia.**

**Período 2012-2014.**

**Tendencias y situaciones emergentes**

**Autora:** Irma Briasco

**Director de Tesis:** Pedro Daniel Weinberg

03 de octubre de 2017



## ÍNDICE

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>7</b>
<b>Presentación/Nota preliminar.....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1: Puntos de partida. Aspectos conceptuales.....</b>	<b>19</b>
1.1. Perspectivas teóricas que analizan el vínculo educación-trabajo.....	19
1.1.1. El contexto en América Latina y las políticas de EFTP.....	25
1.2. Políticas de educación para el trabajo: perspectiva histórica.....	30
1.2.1. Aproximaciones conceptuales a la política educativa.....	30
1.2.2. Lo normativo-organizacional de la EFTP en América Latina.....	32
1.3. Tensiones, temas centrales de política para EFTP.....	35
1.3.1. Los sujetos de la EFTP.....	35
1.3.2. Formación general vs formación específica.....	43
1.3.3. Transformación curricular: el advenimiento del concepto de formación basada en competencias.....	47
1.3.3.1. Experiencias de FBC en América latina.....	54
1.3.4. Modelos de gestión de la EFTP.....	64
1.3.5. Caracterización de los Sistemas Nacionales de Cualificaciones....	71
1.3.6. Una mirada comparada: aportes desde la supranacionalidad.....	84
1.4. Debates actuales desde la investigación, informes y estudios sobre la temática de educación y trabajo.....	88

<b>Capítulo 2: Objetivos y Metodología.....</b>	<b>101</b>
2.1. Objetivos.....	101
2.2. Metodología.....	103
<b>Capítulo 3: Contexto Argentina, Brasil y Colombia.....</b>	<b>116</b>
3.1. Referencias generales.....	116
3.1.1. Argentina.....	116
3.1.2. Brasil.....	117
3.1.3. Colombia.....	118
3.2. Marco Normativo.....	119
3.2.1. Argentina.....	119
3.2.2. Brasil.....	123
3.2.3. Colombia.....	128
3.3. Organismos responsables de la Educación Técnico-Profesional.....	130
3.3.1. Argentina.....	130
3.3.2. Brasil.....	137
3.3.3. Colombia.....	146
<b>Capítulo 4: Hacia la construcción de Sistemas Nacionales de Cualificaciones .....</b>	<b>153</b>
4.1. Argentina.....	153
4.2. Brasil.....	176
4.3. Colombia.....	192
4.4. Análisis comparativo.....	213

<b>Capítulo 5. La voz de los actores. Análisis de las entrevistas.....</b>	<b>222</b>
5.1. Ordenación de la oferta formativa.....	222
5.1.1. Construcción de catálogos nacionales.....	222
5.1.2. Reconocimiento de aprendizajes obtenidos fuera del sistema Educativo.....	232
5.1.3. Desarrollo de la FBC/EBC.....	236
5.1.4. Mecanismos de dialogo con los actores.....	243
5.2. Sistemas formativos.....	251
5.3. Sistemas de información.....	254
5.4. Sistemas de aseguramiento de calidad.....	261
<b>Capítulo 6: Síntesis, tendencias y situaciones emergentes.....</b>	<b>266</b>
6.1. Tendencias y situaciones emergentes.....	266
6.2. Prospectiva.....	278
<b>Siglas.....</b>	<b>280</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>283</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>299</b>
1. Instrumentos.....	299
2. Tabla metodológica.....	304
3. Matriz de procesamiento entrevistas.....	305



## Agradecimientos

Deseo expresar mi agradecimiento a todas las personas que de diferente forma han apoyado mi trabajo y hecho posible este proyecto. A ellxs especialmente dedico el producto de tanto esfuerzo.

A mi director de tesis Pedro Daniel Weinberg, quien ha dedicado muchas horas de lectura y debate, siempre intentando guiarme. Por su intermedio pude también contar con la mirada crítica de María de Ibarrola, a quien le agradezco también su dedicación.

A la Universidad Nacional de Córdoba, por la evaluación de mis antecedentes, lo cual me permitió armar una trayectoria propia para este doctorado.

Un reconocimiento especial para todxs lxs colegas que me han regalado muchas horas de su tiempo leyendo esta tesis, sugiriendo bibliografía, opinando sobre el desarrollo de los puntos. Destaco, entre ellxs, en forma especial a Natalia Coppola, lectora crítica e incansable compañera de ruta; a Fabiola Carcar, por sus aportes, a Cristian Pérez Centeno, por su apoyo; a Marisa Scardino y Susana Ibañez, por estar siempre acompañándome.

A mis amigas remotas, Cleunice Rehem y Paquita –Francisca Arbizu-, por su permanente estar.

A la OEI, por haber facilitado la realización del trabajo de campo, en el marco de un proyecto europeo y, en particular, a sus directores, Darío Pulfer y Andrés Delich, quienes aprobaron el apoyo financiero de este trabajo.

A las “chicas de la 27” -Graciela, Grace y Adriana- y a mis hermanas de la vida Lilia, Irene, Miriam y María Florencia, quienes me alentaron y no dejaron que baje la guardia en ningún momento. A mi amigo y maestro de vida, Victor Assenza Parisi.

A mi familia, a mi hija Luciana y mi nieto Fermín, los amores de mi vida; a mis hermanos, Sergio y Marisa; a mis sobrinxs, Tomás, Andrés, Antonella y Nico y una dedicación especial a mi sobrina Valeria, la primera doctora de la familia.

Por último y muy especialmente a mis padres, Pocho y Pity, quienes nos inyectaron el gen del progreso, la pasión por el estudio y el amor a la vida.

## **Presentación/Nota preliminar**

La presente tesis doctoral ha sido elaborada en función de mi trayectoria profesional y académica, de más de cuarenta años, en el campo de la formación para el trabajo.

A continuación presento una breve descripción de la misma, dado que entiendo que este tránsito ha ido construyendo y de-construyendo posiciones, miradas, puntos de partida desde donde escribo este trabajo.

Mi inicio laboral tuvo que ver con el ingreso a la docencia en la escuela de la cual había egresado en el año 1972 –la ex ENET 27 de CABA- en carácter de técnica química, como es habitual en muchos egresados en Argentina. Paralelamente, durante esos casi 14 años, realicé diversos emprendimientos productivos, con muy buen desempeño.

En el año 1983, con la apertura democrática ingresé a la carrera de ciencias de la educación, terminando de cursar en 1986 y rindiendo mi último final en marzo de 1987. En el año 1986, antes de terminar la carrera, ingresé al entonces CONET, dirigido por David Wiñar, primer director de la democracia, dado que el organismo había estado intervenido desde sus inicios en 1959, formando parte del equipo técnico de la vocalía, a cargo de Graciela Riquelme. En ese momento, como asesor por la OIT trabajaba Pedro Weinberg, quien me derivó al entonces Instituto Superior del Profesorado Técnico, dirigiendo el área de Formación y Capacitación Docente, trabajando así en todo el espacio nacional. En ese período me integré a las reuniones impulsadas por María Antonia Gallart, en el marco de la Red de Educación y Trabajo, donde tuve el placer de conocer los trabajos de María Ibarrola, Jaime Ramirez, Elenice

Leite, Claudia Jacinto, Marta Novick, Graciela Riquelme, Victor Manuel Gomez Campos, Juan Carlos Tedesco, Daniel Filmus, entre otros

En los años 90 ingresé a la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Educación de Nación, convocada por Norberto Fernández Lamarra, en cuya cátedra de Administración de la Educación de la UBA, ya trabajaba como ayudante. Con la transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones, se encaró la transformación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). Participé en este proceso y asumí la Dirección Nacional de Educación y Trabajo, en el nuevo organismo, Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

En 1995, el entonces Director de Cooperación Internacional, Francisco Piñón, me asigna tareas de asistencia técnica en la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), donde luego ingreso como experta en Educación Técnico Profesional (ETP). Desde esta posición he realizado, en forma ininterrumpida, consultorías, asistencias técnicas, conferencias, cursos presenciales y virtuales, seminarios, y numerosas publicaciones, disponibles en: <http://www.oei.es/etp> y en [http://www.oei.org.ar/lineas\\_programaticas/asistencia\\_tecnica\\_etp](http://www.oei.org.ar/lineas_programaticas/asistencia_tecnica_etp)

Cabe mencionar, la dirección de los cursos subregionales, de carácter semi presencial, sobre ETP dirigidos a los funcionarios de Iberoamérica. Estas acciones han sido la base de los cursos virtuales que actualmente dirijo en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios - CAEU ([www.caeu.org](http://www.caeu.org)).

Los intercambios generados a partir de los cursos, me permitieron realizar una sistematización de Informes Nacionales sobre el estado de las políticas de ETP. A partir de estos insumos, en el año 2000, como parte de un proyecto denominado *Serie Estudios Comparados* dirigido por José Luis García Garrido y Javier Valle (catedráticos de UNED y reconocidos

comparatistas), elaboré el Volumen N° 8 “*La educación técnico profesional en Iberoamérica*”. Así iniciaba mis primeros pasos en los estudios comparados.

En 2008 retomé mi actividad académica en la Universidad Nacional de Lanús, como docente de posgrado y en la Universidad Pedagógica de Buenos Aires (UNIPE) como investigadora y directora de una carrera. En la UNIPE, he asumido el diseño y desarrollado diferentes ofertas formativas (diplomado, tecnicatura superior, licenciatura) y realizado distintas investigaciones en el campo de la Educación y el Trabajo. Información disponible en [www.unipe.edu.ar](http://www.unipe.edu.ar).

En síntesis, como puede observarse en mi trayectoria laboral he transitado diferentes ámbitos. En el nivel nacional, me he desempeñado como directora de capacitación docente en el CONET y como directora en el INET. También, he sido docente en la escuela técnica y en la universidad. En diferentes períodos transité también por el ámbito privado. Actualmente, me desempeño en actividades de docencia e investigación universitaria y, en el ámbito Iberoamericano desde la OEI.

En este contexto, desde el inicio de la tesis, en 2010, he intentado abordar la investigación –cualitativa, con enfoque comparado- desde mi perspectiva como académica. He intentado manifestar la tensión entre mi posición construida -en casi veinte años- como funcionaria de un organismo internacional, los años de docente de secundaria y de universidad y los años de funcionaria a nivel nacional y mi paso por la posición empresarial.

(...) los académicos a veces desestiman mucho el trabajo comparativo de los funcionarios. Argumentan que está excesivamente manejado por su ideología y que es pobre en su diseño, ejecución e interpretación. Los funcionarios pueden estar igualmente insatisfechos con el trabajo de los académicos, especialmente cuando no provee

recomendaciones claras en tiempo y forma. Sin embargo, ambos grupos pueden aprender uno del otro y, los organismos internacionales construir un tercer grupo con enfoques a la vez diferentes e instructivos (Bray, 2010)

Asumo este desafío profesional, teniendo como marco las reglas planteadas por Eco (1983) respecto a la elección del tema: “a) Que el tema corresponda a los intereses del doctorando, b) que las fuentes a que se recurra sean asequibles y c) que el cuadro de la investigación esté al alcance de la experiencia del doctorando”.

Destaco lo positiva de esta trayectoria, que ha sido -y espero siga siendo- muy enriquecedora, en tanto me permite construir miradas desde diferentes enfoques y abordar la temática de educación y trabajo, desde diferentes aristas; desde donde se alimentan muchas de las preguntas de investigación que impulsan esta tesis. Es entonces, desde este lugar, que inicio el presente trabajo.

*Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva,  
que nos inspire un nuevo modo de pensar y  
nos incite a descubrir quiénes somos  
en una sociedad que se quiera más a sí misma.*

Gabriel García Márquez, (1995)

## **Introducción**

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la educación secundaria se ha organizado en un sistema bimodal, definido de dos niveles: un nivel que prepara a los estudiantes para entrar en la universidad y les concede un diploma o certificación de educación secundaria, de carácter propedéutico; y otro nivel, dirigido a la formación para el trabajo, que consiste en diversas formas de educación técnica/profesional (ETP), de carácter terminal. A su vez, este último, presenta dos modalidades: la educación técnica (ET) y la formación profesional (FP) que surgen como dos ofertas diferenciadas, funcionando en compartimientos estancos.

Respecto a esta nomenclatura, no existe univocidad y coexisten diversas fórmulas en los países tanto de la región latinoamericana, como en la Unión Europea y Asia. En Europa, en los estudios disponibles del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) se menciona como *Vocational and Educational Training* (VET). UNESCO, la define como *Enseñanza y Formación Técnica y Profesional* (EFTP), en su sigla en inglés, TVET.

la EFTP abarca el aprendizaje formal, no formal e informal con miras al mundo laboral. Los jóvenes, tanto hombres como mujeres, adquieren conocimientos y aptitudes, desde el nivel básico hasta el más avanzado, en una amplia gama de situaciones institucionales y laborales y en diversos contextos socioeconómicos”. (UNESCO, 2016)

En el presente trabajo se adhiere a la definición anterior, y se considera la EFTP, con sus modalidades ET y FP, dado que es la forma más habitual de denominarla en América Latina.

En las últimas décadas, en Latinoamérica, se han producido profundas transformaciones económicas y sociales, que significaron un cambio importante en la función social de la escuela. En particular, su vinculación con el mundo del trabajo. En el inicio de los años 90, los modelos de desarrollo y crecimiento económico implementados presentaron un conjunto de características similares, vinculadas a las propuestas neoliberales derivadas del llamado “Consenso de Washington”.

El modelo de crecimiento no generó las condiciones para absorber el aumento de la fuerza de trabajo y, aunque gran parte de la población siguió incrementando su nivel de instrucción, la educación no pudo cumplir integralmente con su rol igualador. Sin embargo, en los primeros años del nuevo siglo, muchos países latinoamericanos modificaron sus políticas, y promovieron modelos sociales más productivos e inclusivos, que tuvieron como prioridad una mayor preocupación por la distribución más equitativa de los recursos, junto a las metas de crecimiento y logro de mayores niveles de competitividad. Esto condujo a que determinadas políticas y acciones vinculadas a la educación y el trabajo se revisen, y en otros casos, se consoliden.

Estas profundas transformaciones en los sistemas productivo y científico-tecnológico, y en las relaciones sociales y laborales producen un impacto en el sistema educativo y en las formas

de aprendizaje, con la consecuente modificación del papel de la educación. En las agendas de América Latina ingresa el concepto de “aprendizaje permanente”, a lo largo de toda la vida.

No se trata sólo de cualificar para el trabajo, con una flexibilidad y un alcance suficiente para enfrentar el empleo, desempleo y autoempleo y para circular con desenvoltura en medio de las muchas facetas de la tecnología, con posibilidad de entender y usar las máquinas más modernas y de encarar las múltiples consecuencias en la vida social y personal (Paiva, 2000)

Este tema figura en las agendas de los organismos internacionales, como UNESCO, OEI y OIT. En OIT, en el año 2005, se acordó en la Recomendación 195 (OIT, 2005)) sobre Recursos Humanos, la definición de aprendizaje permanente en tanto “engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones”. A su vez, en el Artículo 2, se define a la cualificación como “la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial”.

La Recomendación 195 constituye un importante instrumento que servirá de norte, de guía a los países en la estructuración de sus sistemas formativos y en el diseño, gestión y evaluación de sus políticas de empleo, tanto desde el punto de vista técnico operativo como de los principios que deben regirlos.” (OIT, 2005)

Este trabajo se centra en la EFTP -desde la perspectiva del desarrollo de las políticas educativas- en Argentina, Brasil y Colombia y, las tendencias y tensiones ante la organización de los Sistemas Nacionales de Cualificaciones (SNC). Cabe mencionar que la finalidad de la organización de los SNC se centra en producir un acuerdo entre los actores sociales involucrados (tanto del sector público como del sector empresarial y del trabajo) para organizar la oferta de

formación para el trabajo, y construir trayectos formativos, generando procesos de reconocimiento (validación/acreditación) de competencias construidas fuera del sistema educativo, a través de la experiencia laboral y de vida. Para ello, se está considerando la utilización de instrumentos como el armado de un Catálogo de Cualificaciones que facilite la construcción de trayectos y, así favorecer la reinserción educativa. Desde la OIT se impulsa también la construcción de Marcos Nacionales de Cualificaciones en la región latinoamericana, siguiendo el caso del Marco Europeo.

Estos instrumentos no sólo producen impacto al interior del sistema formativo sino también en la circulación de las credenciales en el ámbito socioproductivo, generando así mayor transparencia de las mismas. Pudiendo también ser utilizado en negociaciones colectivas, ya que influyen sobre políticas de empleo y de educación.

Para el desarrollo de la Tesis se han seleccionado tres países: Argentina, Colombia y Brasil, representativos en cuanto al modo de estructurar la organización de la EFTP - al interior de cada uno- y la definición del sistema de cualificaciones.

Como se desarrollará a lo largo de este trabajo, hay cierta carencia de sólidos modelos teórico-metodológicos para sustentar las propuestas de articulación entre educación y trabajo. Y si bien se pueden encontrar algunos aportes teóricos, aún no han llegado a construir propuestas pedagógicas concretas en los planos institucionales y, particularmente, pedagógicos. Por ello, se parte de dialogar con los aportes teóricos vinculados al campo de la educación y el trabajo, para comprender los procesos de desarrollo de políticas educativas para el sector -desde la voz de “los hacedores” de dichas políticas- para generar propuestas que puedan ser utilizadas en la construcción de políticas educativas para la EFTP.

## **Organización de la Tesis**

La Tesis se organiza en seis capítulos. En el **Capítulo 1** se abordan las diferentes perspectivas teóricas que dan cuenta del vínculo educación y trabajo. Se desarrolla una síntesis de las tendencias en las políticas de formación para el trabajo, en particular el ingreso en las agendas del concepto de formación basada en competencias; y la necesidad de construir políticas ordenadoras con criterio de integralidad, como lo son los Sistemas Nacionales de Cualificaciones (SNC). Luego, se presenta una sistematización sobre el estado actual de las investigaciones en la temática de formación para el trabajo.

En el **Capítulo 2** se presenta los objetivos y la opción metodológica diseñada para el desarrollo de la Tesis. La cual fue presentada en el seminario de metodología de la Dra Achili. En el **Capítulo 3** se desarrolla un análisis descriptivo sobre cada uno los países seleccionados, mediante la sistematización de documentos institucionales relevados y de información obtenida en las entrevistas realizadas. Los ítems presentados son: las referencias generales del contexto, el marco normativo y los organismos implicados en la organización de la formación para el trabajo.

El **Capítulo 4**, consta de una sistematización comparada sobre la organización de los Sistemas Nacionales de Cualificaciones, en Argentina, Colombia y Brasil. En el **Capítulo 5** se desarrolla el análisis de las entrevistas conforme los núcleos de análisis construidos. Las entrevistas, en un primer momento se han estudiado mediante el programa Atlas Ti, presentando el detalle en el Anexo.

A partir de los resultantes del capítulo anterior, se desarrolla el **Capítulo 6**, donde se presentan las tendencias y situaciones emergentes, en materia de EFTP. A su vez, se incluye una prospectiva de la temática, en función de los hallazgos obtenidos.

Luego se presentan la bibliografía de referencia y las siglas utilizadas. En los Anexos se adjunta: el protocolo de las entrevistas aplicadas, las tablas de atlas.ti y el procesamiento de las entrevistas.

## **Capítulo 1: Puntos de partida. Aspectos conceptuales.**

En este capítulo, se presentan las diferentes perspectivas teóricas que dan cuenta del vínculo Educación y Trabajo, elementos clave que dan marco al presente trabajo. Luego se sigue con la identificación de algunas nociones sobre las políticas de Educación y Trabajo en las últimas décadas.

Se continúa con una síntesis referida a temas clave de política de educación y trabajo. Esto es, el proceso del advenimiento del concepto de formación basada en competencias y sus implicancias en las políticas y los modelos de gestión de la EFTP. Se incluye una identificación de los componentes centrales involucrados en la construcción de Sistemas Nacionales de Cualificaciones (SNC).

Por último, se sistematiza el estado actual de la producción de investigaciones, informes y estudios en la temática de formación para el trabajo, identificando tensiones y espacios de debates.

### **1.1. Perspectivas teóricas que analizan el vínculo educación-trabajo**

Para abordar la vinculación entre la educación y el trabajo, tomaremos tres perspectivas teóricas:

La primera se inscribe en el *estructural-funcionalismo*: sostiene que existe una relación lineal y permanentemente positiva entre la educación y el sistema económico. La educación, a partir de procesos de homogeneización y diferenciación es la principal herramienta del Estado para que toda la población se integre, con igualdad de posibilidades, a la sociedad, y para que

cada persona se sitúe en el sistema económico y social de acuerdo a su capacidad. De este modo, la escuela forma los recursos humanos que el sistema económico productivo requiere, y posibilita los procesos de movilidad social ascendente.

Para cumplir con esa función la escuela selecciona y cualifica. “Selecciona cuando clasifica y etiqueta a los individuos según sus aptitudes y características innatas, otorgando títulos –credenciales– que permitan competir por los mejores empleos” (Thurrow, 1988); o controla el ingreso a los mejores puestos de trabajo, “lo cual posibilita acceder a determinado status” (Collins, 1989). La escuela cualifica en tanto aumenta las capacidades de los individuos.

Estas perspectivas fueron complementadas a partir de mediados del siglo XX por las Teorías del Capital Humano, que sostienen que “la educación puede aumentar la productividad de cada individuo y generar, en consecuencia, diferencias de productividad entre los trabajadores” (Becker, 1983). Si bien esas diferencias son inherentes a cada individuo, es posible crearlas o aumentarlas invirtiendo en la población mediante la educación formal y la capacitación profesional. Todas las políticas que tiendan a acrecentar las capacidades individuales deberían redundar en incrementos de productividad general que justifican la inversión educativa.

Así, “la educación tiene una función muy importante en relación al desarrollo económico y la explicación de los desiguales ritmos de crecimiento de los países” (Solow, 1956, Medina Echavarría, 1973 y Shultz, 1963).

Después de la posguerra y fundamentalmente a partir de los trabajos de Solow (1956) y Schultz (1963), la educación comenzó a ser considerada como una inversión que contribuía al aumento de la productividad y, por lo tanto, al incremento de los ingresos. Las decisiones educativas fueron concebidas en términos de asignación de recursos y el vínculo con el empleo fue definido como el criterio central desde el cual debía analizarse la educación y las políticas

referidas a ella. Estas concepciones economicistas asignaban un papel a la educación tal que debía dar respuesta al sector concentrado de la economía, nos referimos a la teoría del capital humano y el enfoque desarrollista. Planteaban, fundamentalmente, la necesidad de adecuar la estructura del sistema escolar a las demandas de la estructura ocupacional. O sea, la demanda era el factor dinamizador de una situación que tendería a la expansión y al crecimiento. Dicha expansión implicaría un aumento sistemático de las exigencias de cualificación para el desempeño y la educación formal debía otorgar el tipo de conocimientos y habilidades requeridas por el mercado de trabajo. En la medida que el efecto de la educación sobre el crecimiento se mediatizaba a través de la oferta de la cualificación de la mano de obra, todo el enfoque tendió a concebir el vínculo entre ambas variables a través de la oferta de trabajo en el mercado.

La evolución del mercado de empleo planteó una revisión profunda de la teoría neoclásica, diversos estudios comenzaron a señalar la existencia de una heterogeneidad en el mercado de empleo que se contradice con la estrategia de modernización, en la cual, la educación proporcionaría los recursos humanos calificados para los nuevos puestos de trabajo. La existencia de mercados laborales segmentados denota que hay grandes diferencias de productividad en una misma rama de actividad coexistiendo formas de producción tradicionales y modernas, donde éstas no tienden a absorber para sí la Población Económicamente Activa (PEA). Este fenómeno ha dado origen al sector informal del empleo, o sea, en términos generales, a la teoría de segmentos laborales en contraposición a la teoría neoclásica que postula cierta homogeneidad y movilidad en el factor de trabajo.

La segunda perspectiva teórica, denominada *Teorías Críticas*, que surge como alternativa frente al agotamiento de las explicaciones economicistas. El vínculo entre educación y mercado de trabajo se define a través de la función diferenciadora de la fuerza de trabajo, que cumple el

sistema educativo mediante la selección escolar. Como expresiones más evidentes de este papel diferenciador se ha señalado, por ejemplo, que la pirámide escolar corresponde estrechamente con la pirámide ocupacional, y con la diferenciación interna del sistema educativo en modalidades, orientaciones carreras, etc. Es decir, la educación se corresponde con determinados destinatarios sociales y ocupacionales; por ejemplo la concentración de alumnos de origen “popular” en determinado tipo de modalidades educativas y carreras; la selectividad social de los procesos de evaluación y orientación escolar, etc. En definitiva, según esta teoría, el funcionamiento interno del sistema educativo reproduciría la diferenciación que proviene de los condicionantes externos y, además, la legitimidad propia del desempeño escolar. De esta forma, las diferencias sociales serían encubiertas como si fueran diferencias educativas.

En síntesis, el planteo sostiene que el proceso de selección escolar es congruente con las exigencias de funcionamiento del aparato productivo y dichas exigencias, lejos de responder a una racionalidad técnica, responden básicamente a las necesidades de control y explotación que definen la economía capitalista. Según este planteo –denominado reproductivista- existiría un mecanismo circular mediante el cual cada sector social recibe la cuota de educación necesaria para incorporarse al mercado de trabajo en los puestos que lo definen como sector. La reproducción de las desigualdades sociales es factible a partir de dos procesos: el primero de ellos hace referencia a “la reproducción de las relaciones económicas, que utiliza a la escuela como instancia de socialización para inculcar a cada grupo de individuos de acuerdo a su clase de origen, los conocimientos, las actitudes y los valores que cada sistema económico requiere para subsistir” (Becker, 1983). El segundo, sería un proceso de reproducción ideológica de las reglas del orden establecido donde “los sectores dominantes seleccionan los contenidos y valores que consideran deben impartirse a cada uno de los grupos, a partir del papel que se espera que

desempeñen en las relaciones productivas y de poder dentro de la Sociedad” (Althusser 1989; Bourdieu y Passeron, 1977).

En este sentido, las hipótesis reproductivistas jugaron un importante papel teórico, al poner de manifiesto la relevancia de las variables sociales y políticas en la determinación de las estructuras jerárquicas del mercado de trabajo y de los salarios. Sin embargo, lo paradójico del enfoque reproductivista consiste en que su desarrollo teórico tuvo lugar casi al mismo tiempo que en el trabajo –en el plano de la realidad social- se ponían de manifiesto los síntomas más serios de crisis en el papel reproductor del sistema educativo. Las diferencias entre el ritmo de expansión educativa y el ritmo de generación de puestos de trabajo estarían produciendo un fenómeno de homogeneización en la oferta de mano de obra, que obliga al propio mercado a desarrollar mecanismos diferenciadores con relativa independencia de la variable educacional. Un ejemplo visible de este traslado del proceso diferenciador hacia el mercado de trabajo es el que ha tenido lugar frente a la homogeneización de la condición educativa de hombres y mujeres. En ambos casos, mientras la condición educativa se ha equiparado progresivamente, la desigualdad en los ingresos se mantiene inalterada, ya que la discriminación sigue actuando desde el mercado de trabajo. Esta teoría fue criticada desde diferentes sectores, particularmente por el papel que le asignaba a la escuela.

Existen modelos de análisis en el marco de estas perspectivas, como el de Kuenzer (1990) sobre la base de un cuerpo de conocimientos elaborado por pensadores brasileños que se enrojan en "un proyecto pedagógico comprometido con la educación del trabajador en el proceso de construcción de su hegemonía". Esta línea de pensamiento identificada como "educación y trabajo" enfatiza el rol de las relaciones sociales en su conjunto en la producción del saber sobre el trabajo y lo propone “como principio educativo”. Tiende también a fomentar una propuesta de

escuela única basada en la unión entre educación y trabajo. Se busca que el educando pueda tener acceso a los principios teórico-metodológicos que explican los principios y operaciones del trabajo en su integridad y no un mero entrenamiento para el desempeño de un conjunto fragmentario de operaciones. Rescata el papel democratizador de la escuela, en la medida que es el único recurso disponible de los sectores populares para tener acceso al saber históricamente acumulado por la sociedad.

Una tercera perspectiva, que se podría caracterizar como *socio histórica* (Braslavsky y Filmus, 1988; Filmus, 1996), sostiene que no es posible proponer una función social universal y predeterminada para la educación respecto de su relación con el sistema político y económico. En distintos momentos de la historia de cada país, la educación desempeñó funciones sociales hegemónicas diferentes, y hasta contrapuestas en su relación con el trabajo. En determinadas etapas “primaron las tendencias que hicieron prevalecer la función reproductora de la educación, mientras que en otras etapas prevaleció su capacidad de aportar hacia la movilidad social ascendente y la mayor homogeneidad social” (Filmus y Carcar, 2010).

Desde esta mirada, la función de la educación sólo puede ser definida a través del análisis de situaciones socio-históricas concretas. Ello implica, en el caso que nos ocupa, analizar la función social de la educación respecto del trabajo en cada una de las etapas históricas de la región o del país que se analice, de acuerdo a las particulares condiciones de desarrollo económico, social y político de los distintos períodos.

Para ello la educación en general y las políticas de EFTP en particular, deben ser analizadas en el contexto económico, social y político en el que se llevan adelante, ya que será dicho contexto el que determina en mayor o menor medida la capacidad de transformación o de reproducción que tenga.

Ahora bien, existen autores que señalan la permanencia y centralidad de las teorías del capital humano en los “estudios que se ocupan de la relación educación, producción y trabajo y confronta los conceptos de educación, estructura social y organización laboral...al igual que el papel asignado al Estado” (Aronson, 2007).

En ésta misma línea, Graizer (2008) en un artículo -en el cual analiza la aplicación de la Ley de ETP en Argentina - señala una tensión entre el discurso de crítica al modelo neoliberal de los años 90 “(dándolo por cerrado y terminado) y la centralidad de la educación en relación a la economía y al desarrollo personal y nacional” (Graizer, 2008)

### **1.1.1 El contexto en América Latina y las políticas de EFTP**

Desde el año 2003, se registra un sólido crecimiento de la economía de América Latina. Esto ha hecho posible que los países de la región consideren ambiciosas agendas de políticas públicas en esta temática. Pese a la gran diferencia en la dinámica económica entre América del Sur, por un lado, y Centroamérica, México y Caribe, por otro, en conjunto la sostenida demanda externa (especialmente de economías emergentes como China), en combinación con vigorosas demandas internas, ha permitido que “la región alcance un crecimiento anual promedio de casi 5% en el período 2003-2008” (OCDE/CEPAL, 2012).

Conforme lo sostiene la CEPAL/ OCDE (2012) este buen desempeño, inducido por una adecuada gestión macroeconómica, fue lo que permitió afrontar los efectos de la crisis financiera global de fines de 2008, sin poner en peligro la solvencia fiscal de la región.

Entre 2000 y 2007, los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB, y pasaron de un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%. Asimismo, el manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, y posibilitaron que la crisis fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la OCDE. (OCDE/CEPAL, 2012).

Las recomendaciones apuntan a que la región fortalezca su capacidad de respuesta macroeconómica para enfrentar los riesgos derivados de la incertidumbre en la economía global y la volatilidad de los mercados internacionales de capitales; a que resuelvan restricciones y problemas macroeconómicos y estructurales que limitan las posibilidades de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo, más allá de tener que reconstruir en el corto plazo el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis; dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos; llevar a cabo reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles; modificar la base tributaria; entre otras.

En este contexto parecería que “la inversión en educación, infraestructura y desarrollo productivo e innovación constituyen las claves para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo”. (OCDE/CEPAL, 2012). Los países han venido ampliando tanto la cobertura como el gasto en educación de manera sostenida en los últimos años, pero aún no son suficientes.

Durante las últimas décadas los países de América Latina han realizado importantes esfuerzos en mejorar la gestión económica, en la lucha contra la pobreza y en la atención a

las políticas sociales, en especial a la educación, han contribuido a mejorar notablemente el acceso y la permanencia de niños y de jóvenes al sistema educativo. En el año 2003, más del 90% de los niños y niñas de la región están cursando la educación primaria y cerca del 70% lo hacen en secundaria, si bien las tasas de permanencia y de logro final son más reducidas. Estos progresos, aún insuficientes en lo que se refiere al objetivo de lograr que todos los niños y niñas estén en la escuela durante doce años, esconden también los serios problemas de calidad educativa a los que se enfrentan la gran mayoría de las escuelas de la región, en especial las escuelas públicas, las que están en zonas rurales y las que escolarizan de forma preferente a alumnos y alumnos procedentes de minorías étnicas o poblaciones originarias.” (OEI, 2010)

Si bien las desigualdades de género, geográficas y socioeconómicas se mantienen, los avances resultaron más que significativos. Esta situación también es considerada por CEPAL (2008), reconociendo que “uno de los logros más importantes de la región ha sido el aumento del acceso de los niños y jóvenes a los sistemas educacionales formales”; asimismo, los países han venido estableciendo nuevos marcos regulatorios de los sistemas educativos, tendientes al aseguramiento de la educación media, del mismo modo que empezaron a fortalecer las estrategias de innovación, de manera de resolver la brecha de productividad derivada de la baja diversificación de las economías de la región, su especialización en sectores no intensivos en tecnología y la escasa inversión en investigación, desarrollo e innovación.

En lo que hace a EFTP, desde mediados del siglo pasado los organismos internacionales (OIT, UNESCO y OEA) comenzaron a instalar la idea de una falta de adecuación del sistema educativo a las transformaciones de los sistemas productivo y científico-tecnológico. Esto ingresó en la agenda regional y derivó en transformaciones al interior del Sistema de EFTP.

De hecho, el tema ingresa en la agenda de la Organización de Estados Iberoamericanos en 1995, a partir de la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Desde esa fecha, se vienen realizando acciones tendientes a fortalecer la oferta en los países de la región, desde “una concepción de la educación técnica, la formación profesional y la formación ocupacional, en forma global como educación técnico profesional” (OEI, 1995). Al mismo tiempo que se la aborda en una línea de educación permanente, dado que cada una de estas modalidades se han convertido en un factor estratégico para promover el crecimiento económico y el bienestar social, haciéndose necesaria la definición de proyectos viables de cooperación en estos ámbitos. Este compromiso se ha renovado en 2011, con la firma del Acuerdo de Mar del Plata, en el cual los países iberoamericanos aprobaron “(...) como instrumento concertado para abordar los principales desafíos educativos de la región, el Programa Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” (OEI, 2011).

A su vez, y atendiendo las Resoluciones aprobadas en la XX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, en los términos de desarrollo, concreción, costos, sistemas de evaluación y compromisos presentados por la Secretaría General Iberoamericana, la OEI y la CEPAL. Se asume “el compromiso de invertir más y mejor en educación durante los próximos diez años para dar cumplimiento de acuerdo con su formulación y previsión de costos” (OEI, 2011)

Desde esta perspectiva, como organismo internacional, se señala un papel muy claro para el Estado, en lo que hace a la educación y a la ETP. Se trata de encarar la *tensión entre una lógica productiva* (representado por el mundo del trabajo) y *la lógica educativa* (de las instituciones de educación y formación). En palabras de Gallart (2005) “entre productividad vs movilización social, o entre selectividad vs equidad”.

El nuevo modelo de desarrollo iniciado en la mayoría de los países de la región, durante el período de estudio, combinó crecimiento con equidad e inclusión social. Esta visión cambió las concepciones vigentes hasta la década del 90, que, por un lado, consideran la acumulación de capital requerida para crecer entra de por sí. Esto entra en contradicción con una mayor equidad económica y social, especialmente cuando se trata de determinar dónde enfatizar el esfuerzo educativo y la clase de educación a impartir. Por otro lado, cambia la visión que considera que si el sistema educacional se orienta a garantizar la construcción de cualificaciones profesionales para el sistema de producción, se convierte automáticamente en reproductor de las desigualdades existentes.

Las expectativas de los actores sociales no necesariamente están en contradicción entre sí. Ello puede ocurrir en un contexto de crisis, de segmentación del mercado laboral, con altos niveles de desempleo y de precarización de los contratos de trabajo, pero no en un contexto de crecimiento con inclusión. La inversión educacional es económicamente rentable, tanto desde el punto de vista privado como social, porque cumple con objetivos de equidad social, al igualar oportunidades de acuerdo con las aptitudes y el esfuerzo, además de su carácter redistributivo, al tiempo que constituye un instrumento privilegiado para el desarrollo de la cohesión y del capital social. Esto es, “la educación contribuye a mejorar las relaciones de reciprocidad, de confianza, de tolerancia y, en definitiva, posibilita la integración social” (Bonal, 2004).

## **1.2 Políticas de educación para el trabajo: perspectiva histórica**

### **1.2.1 Aproximaciones conceptuales a la política educativa**

Antes de comenzar a analizar las políticas de EFTP, se hace necesario definir desde dónde se consideran a las mismas.

Se conceptualiza a las políticas como juegos de fuerza entre grupos de intereses. Por tanto, la política pública –en este caso educativa- será una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones. La política pública incorpora las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública “en tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, ordenes, etc.), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etc).” (Subirats y otros, 2008). Dentro de este enfoque, cobra centralidad el análisis de Ball (1994) como base para la descripción de la política educativa, en particular en las instituciones, ya que “han cambiado significativamente y las herramientas conceptuales establecidas parecen irrelevantes. Un conjunto de nuevos descriptores y conceptos son necesarios” (Ball, 1994).

En este sentido, y dado que esta tesis aborda acciones de políticas educativas en materia de EFTP; es necesario mencionar algunas características particulares que hacen a la investigación en políticas educativas.

(la noción de política educativa) un sistema de valores y de significados polisémicos, elusivos e inestables, que atribuyen primacía a ciertas acciones y comportamientos. En la práctica las políticas son poco claras, incoherentes, desordenadas, pero también poderosos recursos retóricos, modos de interpretar el mundo y de cambiar la manera en que pensamos sobre lo que hacemos. (Miranda, 2011)

El planteo señala la necesidad de reflejar la vinculación e interjuego entre los niveles macropolítico (acción del Estado) y micropolítico (conformado por pedagogos en escuelas y universidades, revistas de investigación, fundaciones de investigación). Es decir, se debe atender a realizar investigaciones contextualizadas que, en palabras de Miranda, vuelvan a estar comprometidas con el derecho a la educación, en un marco de justicia social.

la investigación comprometida con la justicia social y la educación como un derecho social fue subestimada o relegada por la lógica económica bajo la cual se fundamentaron las reformas, ignorando las expectativas sociales en términos de valores, normas y creencias que cada sociedad construye sobre la educación en determinado tiempo y espacio (Miranda, 2011)

Otro aporte de Ball –desde la perspectiva de los ciclos de la política- a sumar para este trabajo, es la definición de contextos. Los define como “arenas de actividad social y discursiva a través de las cuales las políticas se mueven y dentro de los cuales las políticas son producidas, reproducidas, creadas y ejecutadas”. (Miranda, 2011) En este sentido, el rol de los actores sociales es nodal para la comprensión de las políticas educativas, ya que “los actores construyen significados, son influyentes, disputan y procuran representaciones políticas”. (Miranda, 2011). Por ello, para poder comprender los procesos de acciones, en materia de EFTP y, la construcción de SNC y de otras, es central el papel de los actores en el proceso decisorio (directores, profesores, empresarios, sindicatos, estados locales, etc.), de allí que en la tesis se realicen entrevistas a funcionarios y demás actores sociales. Los contextos que identifica son cinco - desarrollados en dos períodos, inicialmente caracteriza a tres y luego agrega otros dos- estos son: contexto de influencia, el contexto de la producción del texto político, el /los contexto (s) de la práctica, el contexto de los resultados y el contexto de la estrategia política (Ball, 1994).

Dentro del primero, el de las influencias, señala el papel de los discursos de organismos internacionales “en el diseño de las políticas de reforma en el nivel nacional y local, donde pueden reconocerse las traducciones y re contextualizaciones de esos “regímenes de verdad” (Miranda, 2011) Esto se hace relevante en esta tesis ya que gran parte de los marcos conceptuales de la EFTP y las acciones propuestas surgen de dichos organismos.

Por último, se considera relevante también incorporar el concepto matusiano (Matus, 1990), de “momento” como superador del concepto de etapas, proponiendo así una mirada de proceso continuo, sin definir comienzo ni culminación, considerando una multiplicidad de momentos simultáneos, perdiendo la noción de etapas sucesivos.

### **1.2.2 Lo normativo-organizacional de la EFTP en América Latina**

*¿Cómo se fue estructurando desde el punto de vista normativo-organizacional la EFTP en América latina?* Como se ha mencionado anteriormente, la EFTP presenta dos orientaciones dentro de la región: la educación técnica (ET) y la Formación Profesional (FP), siendo las mismas dos ofertas diferenciadas, que funcionan en vías separadas.

Por un lado, la educación técnica (ET) siempre estuvo asociada a los ministerios de educación, teniendo carácter propedéutico. Fue concebida como un subsistema o modalidad dentro de la oferta educativa de nivel medio, pero ofreciendo una inserción ocupacional mediante las tecnicaturas que se dividen en los diferentes sectores y ramas de la producción. Actualmente, en la mayoría de los países de América latina y el Caribe, “los estudiantes que asisten a una escuela secundaria técnica representan menos del 30% del total en toda la región” (Moura Castro, 2000). Por otro, la formación profesional (FP) fue definida en sus orígenes como un sistema de

formación para los trabajadores calificados en oficios universales, y se caracterizó por tres elementos distintivos: su independencia del sistema educativo regular, su flexibilidad, que la ubica en un espacio de educación no formal, y la presencia de un gobierno tripartito: Estado, empresa y trabajadores.

A pesar que se registran desde principios de siglo diferentes experiencias del tipo de las de FP, realizada por los gremios, es en el período de la posguerra cuando se tipifica una demanda de formación de la fuerza de trabajo en forma sistemática. Podría considerarse como uno de los indicadores de ampliación del estado de bienestar, particularmente desde el modelo keynesiano, apoyando la formación del personal, para sustentar una de las principales instituciones de éste, el pleno empleo. El ingreso de estas ofertas en la agenda educativa latinoamericana se remonta a las décadas del 50/60, cuando se comienza a instalar la oferta de EFTP de carácter propedéutico.

Estas instituciones tuvieron como objetivo prioritario, en sus comienzos, la formación de trabajadores calificados en oficios universales del área industrial del sector moderno. El papel asignado a ellas en el desarrollo de los recursos humanos se enfrenta actualmente a las nuevas demandas de un mercado de trabajo signado por el cambio acelerado y una gran turbulencia e incertidumbre.

En sus comienzos respondieron a una organización del trabajo que pasó de ser artesanal (pre revolución industrial) a la organización científica del trabajo (OCT) caracterizada por el taylorismo-fordismo. La organización del trabajo ha variado en el tiempo desde el trabajo artesanal de la manufactura en la fábrica, la cual se aceleró con la Revolución Industrial; de la organización fabril tradicional a la organización científica del trabajo (OCT); y actualmente, asistimos a una tercera revolución en la organización del trabajo que va de la producción en serie a la robotización. (Briascó, 2013).

A principios de la década del 90, las transformaciones del proceso de trabajo industrial, también llamadas innovaciones tecnológicas blandas o sociales se ubican como ejes clave de la competitividad y supuestas gestoras de nuevos regímenes de acumulación. Existe actualmente, en los países centrales, abundante aportes con respecto a las nuevas teorías del crecimiento económico, de la crisis, de salida de la crisis; todas ellas ubican al proceso de trabajo como elemento fundamental para el pasaje a un nuevo paradigma industrial. Algunas de ellas son, el neo o posfordismo, el postaylorismo, las nuevas formas de organización del trabajo y las nuevas tecnologías informatizadas.

Las líneas fundamentales de esta revolución tecnológica se manifiestan en el campo de la informática, microelectrónica, nanotecnología, robótica, ingeniería genética, drones, impresoras 3D y los nuevos materiales. Actualmente se comienza a instalar el concepto de industria 4.0, para referirse así a la cuarta revolución industrial, posiblemente sustentada en la llamada fábrica inteligente, caracterizada por la inter conexión de máquinas y de sistemas en el propio emplazamiento de la producción y, también por un fluido intercambio de información con el exterior (con mercados, clientes, competidores, otras fábricas inteligentes, etc)

Como consecuencia de los efectos de la revolución se está también, en los inicios de la nueva división internacional del trabajo y habrá de existir una diferencia entre sus efectos en los países desarrollados y los países periféricos. Al respecto Sennett (2003), lo caracteriza como “capitalismo flexible” y afirma que, “la indiferencia del viejo capitalismo de clase era crudamente material; la indiferencia que irradia el capitalismo flexible es más personal porque el sistema mismo está menos marcado, es menos legible en su forma” (Sennett, 2003).

En el campo económico y social es previsible, por una parte, una significativa disminución de los niveles globales de generación de empleo, particularmente en los países en

vías de crecimiento, tanto por vía de sustitución interna de procesos productivos como la creciente dificultad de exportar productos manufacturados a los países centrales, en razón de la modificación tecnológica al interior de los mismos y, circunstancialmente, al proteccionismo que están implantando. Surge un espacio de interrogantes acerca de los caminos posibles -antes mencionados- sobre las características de este nuevo patrón.

Estas profundas transformaciones en los sistemas productivo y científico-tecnológico, y en las relaciones sociales y laborales producen un impacto en el sistema educativo, con la consecuente modificación del papel de la educación. Surgen nuevas lógicas (Jacinto, 2015) para la EFTP, que suponen una tensión entre lo educativo, lo laboral y lo social. En el mismo artículo la autora, discute estas diferentes lógicas de formación, definida como FP inicial y continua -en este trabajo se ha denominado EFTP- para el caso de Argentina, llegando a plantear desafíos para una “nueva lógica”, donde se redefine lo educativo, lo laboral y lo social.

### **1.3. Tensiones, temas centrales de política para EFTP**

#### **1.3.1. Los sujetos de la EFTP**

Los destinatarios principales de la EFTP son los jóvenes, tanto en su modalidad escolarizada como en los programas de capacitación (jóvenes en edad escolar, trabajadores vulnerables, migrantes, desempleados, adultos mayores, grupos étnicos y otros) y los de reinserción educativa, del tipo educación de jóvenes y adultos. (EDJA). Si bien en este trabajo no se desarrolla un análisis de las políticas por grupos sociales/etarios o destinatarios, situación que podría ser de interés para otras investigaciones, se presenta una síntesis de la situación de los jóvenes referida a la inserción productiva.

En un trabajo reciente de SITEAL (2016), se afirma que:

(...) queda en evidencia que la incorporación temprana de los adolescentes a las actividades económicas constituye uno de los nudos críticos en los mecanismos de acumulación de desventajas sociales y reproducción de la desigualdad social. El bajo capital educativo acumulado en el pasado por los adultos que encabezan las familias en que residen los adolescentes tracciona hacia su involucramiento temprano en actividades económicas. Así se configuran dinámicas que ponen en tensión el derecho de los adolescentes a la educación escolar, lo cual sumado a la vulneración de otros derechos en el presente –a salud y a la recreación fundamentalmente- restringe seriamente sus oportunidades de acceder a un mínimo de ingresos en el futuro. En efecto, entre los adolescentes que interrumpieron tempranamente su trayectoria escolar la tasa de actividad asciende al 49%, mientras que entre los escolarizados esta proporción desciende al 13%. A la vez, los ingresos de los jóvenes ocupados que interrumpieron su trayectoria escolar siendo adolescentes y antes de finalizar el nivel medio es un 30% más bajo que el de sus pares que lograron graduarse del nivel. (D'Alessandre y otras, 2016)

En base a datos del Informe SITEAL (2016) se puede observar que los adolescentes destinan 35 horas semanales a actividades económicas y, en contraste con los niños que trabajan, en su mayoría reciben remuneración a cambio de la actividad que realizan. Aproximadamente el 60% trabaja en relación de dependencia (son obreros o empleados) el 21% trabajan en forma independiente y el 19% trabaja en emprendimientos familiares en forma no remunerada.

En este sentido es que, la relación de los adolescentes con la escuela, depende intensamente de que las dimensiones críticas de la subsistencia –los recursos materiales y el tiempo para transformar a estos recursos en bienestar- puedan ser absorbidos por otros miembros de las familias que conforman. Dicho en otros términos, las trayectorias escolares de los adolescentes dependen, entre otros tantos factores, de las posibilidades efectivas que cuentan los

adultos de referencia para proteger el tiempo, la energía y las motivaciones que ellos requieren para dedicarlo a la escuela, para priorizar a la educación escolar entre otros proyectos posibles.

En el citado informe SITEAL, se realiza además, un análisis de los planes dirigidos a esta población. Afirman que, se desprende un consenso generalizado respecto a las causas que lleva a cierto grupo de adolescentes a incorporarse tempranamente a las actividades económicas que realizan las familias para obtener ingresos y en las consecuencias que esta práctica acarrea para su bienestar futuro. Sin embargo, fijado el posicionamiento del trabajo adolescente como problema de política pública, menos claro es cuáles son las acciones específicas que es necesario impulsar para priorizar la escolarización de los adolescentes potencialmente trabajadores.

Tanto la construcción institucional de las relaciones formación-empleo como las estrategias implementadas por los jóvenes en un marco restrictivo y sobre un mercado segmentado, constituyen un campo de investigación de límites difusos con numerosos abordajes e invitan tanto a la crítica social como a la comparación internacional” (Agulhon, 2010)

Retomando el mencionado Informe SITEAL, afirman que, alrededor del 21% de los adolescentes de entre 15 y 17 años, trabajan o buscan trabajo. La tasa de actividad entre los adolescentes es más alta si son varones, si residen en áreas rurales y si conforman hogares con alta acumulación de desventajas sociales. La evidencia empírica y las estrategias nacionales para la erradicación del trabajo infantil analizadas durante la elaboración de este documento coinciden en que el trabajo adolescente es una clara expresión de la desigual distribución de oportunidades que enfrentan los adolescentes latinoamericanos y sus familias para acceder a un mínimo de bienestar.

Se destaca el tema de la inserción laboral de los jóvenes en empleos de calidad, situación que desborda del intramuro escolar, incumbe a otras políticas. Las políticas públicas sobre la transición escuela-trabajo interpelan a las políticas de educación (en particular de la técnico profesional) garantizando la culminación de estudios (asegurando estándares de calidad); de empleo, favoreciendo el acompañamiento a la inserción y de juventud, asegurando el ejercicio de una ciudadanía activa.

OIT (2010) define a la transición de la escuela al trabajo como “el espacio que media entre la conclusión, voluntaria o no y, la incorporación razonablemente definitiva al trabajo como actividad única o a tiempo parcial”. Este proceso implica la superación de la fractura egreso escolar/primer empleo y abandono escolar/primer empleo.

Para los jóvenes el hecho de tener que buscar un empleo al salir del sistema escolar es relativamente nuevo, y resulta de un doble movimiento histórico: el que separó, hacia fines del siglo XIX, la formación del trabajo, y el más reciente, que rompió con las reglas de equivalencia automática entre niveles de formación y acceso y calidad de empleo.” (Dubar citado en Jacinto, 2010)

Supone un proceso, da idea de *continuum*, de seguimiento, apoyo y acompañamiento a la inserción productiva. En varios países europeos se impulsa este enfoque de transición. El dispositivo utilizado tiene como eje el rol del centro formativo, donde deben procesar demandas contradictorias, “por un lado están obligados a ayudar a los parados más vulnerables, por otro, tienen que lograr buenos resultados de reinserción laboral” (Darmon y otros, 2006). Los autores citados encuentran que los centros desarrollan estrategias para superar estas contradicciones, desarrollando una “labor clasificatoria entre los parados empleables y los inempleables” (Darmon y otros, op.cit).

Al respecto, Terigi (2007) propone considerar a las trayectorias escolares como encauzadas y no encauzadas, éstas últimas implican el desajuste o desacople de las trayectorias reales respecto de las teóricas. (Terigi, 2007)

Los procesos de inserción laboral de los jóvenes, implican una lectura de varias dimensiones de forma simultánea. Siguiendo la caracterización de la Unión Europea- OEI, (UE-OEI, 2011), sobre el Estado del arte sobre empleo juvenil en América Latina y Europa es posible identificar los siguientes factores o dimensiones que interactúan sobre las posibilidades de empleo juvenil:

**a) Las políticas macro, meso y microeconómicas**

Si bien deben favorecer el desarrollo como precondition para una demanda laboral favorable. En contextos de recesión económica los grupos más vulnerables son los jóvenes en búsqueda de su primer empleo. En particular, la situación de alta inequidad que caracteriza a la región impacta negativamente en la mejora de la inserción y constituye un fenómeno estructural. “Entre los años 1990 y 2004 el crecimiento económico ha sido considerado deficiente y errático y produjo el aumento del desempleo, de la expansión de empleos de baja calidad y de la emigración” (CEPAL, 2008). Según Naciones Unidas (2008) esta situación se está revirtiendo, puesto que en la mayoría de los países de la región se registran “cinco años de crecimiento sostenido, mejoramiento de los términos de intercambio, una fuerte reducción de la pobreza y la indigencia, mayores prioridades sociales en las agendas públicas, reducción del desempleo y continuidad de regímenes democráticos”. Sin embargo, se advierte una perspectiva global de corto y mediano plazo que se ve tensionada por una eventual recesión en la economía global.

**b) La situación educativa con la que los jóvenes ingresan al mundo del trabajo**

Ha sido importante la ampliación de la cobertura de la educación primaria (llegando al 93% en la región) pero el cuello de botella para la inserción ocupacional sigue siendo la educación secundaria –baja y alta-, donde los sistemas educativos de la región presentan serios problemas de eficiencia interna, con bajos porcentajes de culminación del nivel. Desde CEPAL (2008) se sostiene que “sólo la enseñanza secundaria completa permite, aún, situarse con altas probabilidades fuera de la pobreza. Actualmente, acceder a empleos cuya remuneración laboral asegura un mínimo acceso al bienestar supone haber completado el ciclo secundario, que varía según el país entre 11 y 12 años de estudio”. Solo en algunos países Centroamericanos, la enseñanza primaria completa y un poco más, todavía produce una diferencia, aunque en contextos de pobreza generalizada. Cuando los jóvenes ingresan al mercado laboral sin haber terminado el ciclo secundario tienen escasa posibilidad de eludir la pobreza. En cambio, el ingreso aumenta en forma acelerada cuando las personas, habiendo ya cursado el ciclo secundario de 11 o 12 años según el país, suman posteriormente algunos años de estudio adicionales. “La mayor parte de la juventud latinoamericana no cuenta con escolaridad suficiente para trayectorias laborales auspiciosas en la vida adulta” (Hopenhayn, en OEI, 2010)

### **c) La situación de los mercados de trabajo**

La inserción de los jóvenes en el mercado se caracteriza por un fenómeno de alta rotación y precariedad, que dista mucho de las necesidades y preferencias de estabilidad y acceso a un trabajo decente. Los jóvenes en la actualidad registran esta “nueva normalidad” como hecho dado, en algunos casos cumple con las expectativas de autonomía deseadas.

Para la mayoría no es un mercado dinámico de oportunidades múltiples y fluctuantes, sino un mercado que no permite desarrollar trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables lo que, en el contexto del debilitamiento de los sistemas de protección social que se

registra en muchos países, genera una profunda incertidumbre que afecta el desarrollo social.

(CEPAL, 2010)

El mercado exige también, entre otros requisitos, experiencia laboral, situación que si no es construida desde la instancia formativa, les resulta excluyente para el ingreso. Por otro lado, se verifica también un creciente interés de los jóvenes en la independencia laboral y participación en micro y pequeñas empresas y, un discurso desde las políticas que estimula esta orientación. La experiencia en la aplicación de estas políticas demuestra que hay muchos obstáculos para iniciar una actividad empresarial y un alto riesgo de fracaso.

La generación de micro empresas es vista en muchos países como una alternativa frente a la debilidad en la generación de empleo asalariado. Al respecto, Weller (2006) afirma que “en un contexto macroeconómico débil no sólo afecta la creación de puestos de trabajo por parte de las empresas, sino que también se restringe las perspectivas de expansión de nuevas empresas”. En este sentido el autor considera que más que estimular estas alternativas habría que trabajar en la construcción de competencias y habilidades relevantes para forjar una cultura emprendedora.

#### **d) Culturas juveniles**

Existe acuerdo en los diferentes materiales e investigaciones disponibles respecto a la necesidad de reconocer que la juventud Iberoamericana se caracteriza por altos niveles de heterogeneidad que se materializan en diversas subculturas y por ellos se está hablando de múltiples juventudes. Existen muchas categorizaciones, las más utilizadas son aquellas que dan cuenta de su condición de actividad: jóvenes que estudian; jóvenes que trabajan; jóvenes que estudian y trabajan; jóvenes que no estudian ni trabajan. También encontramos: mujeres jóvenes,

mujeres indígenas, jóvenes rurales, jóvenes afro descendientes, jóvenes excluidas, entre otros grupos.

Estos diferentes puntos de partida, con diferente capital cultural generan una tensión, entre los códigos culturales de los jóvenes y las pautas exigidas por un mercado de trabajo marcada por la cultura dominante. Esto genera procesos de exclusión, baja autoestima y frustración, que sin duda son instancias a ser atendidas desde las políticas.

Los resultados enfatizan que la atención debería concentrarse en los problemas que tienen grupos específicos de jóvenes respecto a la inserción laboral más que en problemas de inserción juvenil en general. En el estudio identifica como especialmente afectados a los jóvenes de los últimos quintiles de ingresos y a las mujeres jefas de hogar. Señala importantes problemas de acceso y de calidad de los empleos para los jóvenes procedentes de familias pobres, con bajo nivel educativo y en especial a las mujeres. Weller (2007)

Respecto a la etiqueta NI - NI se acuerda con la discusión instalada referida a la falta de pertinencia de la misma. En este sentido, Miranda (2015) se pregunta el por qué sigue siendo utilizada dicha etiqueta ya que “se continúa reduciendo una situación tan diversa a una sola denominación que no hace otra cosa que estigmatizar a la juventud”. En la misma línea de análisis, Feijoo (2016) afirma que "La construcción de la categoría Ni-Ni es resultado de una operación heurística y conceptual que consiste en la asociación de dimensiones de por lo menos dos variables, la del estudio y la de la inserción en el mundo del trabajo” Feijoo (2016). Sin embargo, lejos de ser una asociación binaria, tiene mucha más complejidad interna. En líneas generales, desde el punto de vista del trabajo, las personas pueden ser activas o inactivas, esto es pueden estar trabajando o buscando empleo si son activas – desocupadas – o pueden definirse como inactivas, esto es que ni trabajan ni buscan empleo. Desde la dimensión educativa, pueden

estar estudiando o no. Dicha autora concluye que: “la noción Ni–Ni sin mayor calificación oscurece la relación con el mundo del trabajo y opaca la pertenencia al sistema educativo” (Feijoo, 2016).

### **1.3.2. Formación general vs formación específica**

Uno de los temas centrales de debate, se vincula con la mayor o menor flexibilidad y pertinencia para definir los contenidos de la educación general y de la educación técnica en particular. De la estructura normativa organizacional nos interesa profundizar en cuestiones tales como: ¿quién es el responsable de definir los contenidos que se imparten al interior de las escuelas y los centros de formación?, ¿a través de qué mecanismos?, ¿cuántos y qué actores participan?, ¿con qué frecuencia se modifican?, ¿qué motivos o cambios justifican una modificación de los mismos?, entre otras.

En el período estudiado, como ya se ha señalado anteriormente, se caracteriza por la globalización de los mercados, un vertiginoso cambio tecnológico en todos los sectores de la producción y los servicios, el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la modificación de los paradigmas científico-tecnológicos, robótica, nanotecnología, etc. que van generando nuevas ocupaciones y profesiones, al tiempo que modifican la forma de desarrollar las existentes y, que coexisten con patrones de organización del tipo artesanal.

El objetivo de esta formación general o básica es aumentar la flexibilidad y adaptabilidad ocupacional requerida para adaptarse a los constantes cambios. En el marco del imperativo de la formación a lo largo de la vida, una formación general científica y humanística favorecería la

toma de decisiones en un ambiente de cambio e incertidumbre, y la posibilidad de sustentar esas decisiones con creatividad, análisis crítico, razonamiento lógico, confianza, autoaprendizaje, y disposiciones para el cambio y la transformación.

La formación específica, en cambio, es propia de cada sector, rama o empresa, y depende de la coyuntura del mercado de trabajo. Hay acuerdo respecto a que la posibilidad de apropiarse de esta última, la específica, depende de la calidad de la formación general. Esto implicaría entonces, a nivel curricular, una adecuada compatibilización del desarrollo de las competencias técnicas, funcionales, socioemocionales (blandas, transversales) y sociales.

(...) La educación no es para el empleo (...) la educación se orienta al cultivo del saber; cultivo que implica la adquisición de conocimientos, pero, tal vez más que eso, el desarrollo de la capacidad de pensar y aprender [...] en un segundo nivel se orienta al servicio de la vida social total (...) debe actuar como instrumento de cohesión social contribuyendo a superar la segmentación social ... (Biasco, 2013)

En función de los aspectos antes mencionados se verifica como tendencia, el favorecer a una formación general en el currículum. Esta situación tiene una contracara, que genera un efecto, el de "secundarización" de la oferta de EFTP. (Gallart, 2003.) Por otro lado, se verifican iniciativas recientes sobre formación para el trabajo en la educación secundaria general (Jacinto, 2009). El estudio consultado revisa diferentes experiencias de Argentina, Colombia, México, Uruguay, Chile y Brasil, concluye señalando que se verifica esta tendencia, de inclusión de diferentes estrategias de formación para el trabajo en la escuela secundaria general. "Se están realizando esfuerzos en el desarrollo de condiciones y dispositivos institucionales para dar soporte a estas orientaciones (...) no se cuenta sin embargo con datos aún que den cuenta de la integración institucional y curricular de estas iniciativas." (Jacinto, 2009)

(sobre intentos de integración de la enseñanza técnica con la general) generaron vagos desdibujamientos de la especificidad institucional de la educación técnica...al grado que en países como Argentina y Brasil, a fines de la década pasada se recuperó la institucionalidad original. Subsisten tensiones en particular en términos de flexibilidad en el tránsito de una modalidad a otra y en términos de certificación para el trabajo que se obtenga; pero también se traducen en las dificultades curriculares de una u otra modalidad para la enseñanza efectiva de todas las competencias que se esperan ahora, como las propone OREALC en su documento definitorio de la EFTP. (de Ibarrola, 2016)

Este abandono de una formación técnica -orientada- produce un efecto negativo en la inserción de los jóvenes, que "no tendrán oportunidad de continuar estudios de nivel medio y menos aún de nivel superior"(Pieck, 2005, citado en de Ibarrola, 2016)

La escuela secundaria, y en particular la de EFTP, se enfrenta a una tensión derivada de dos hechos. Por un lado, se cuestiona su capacidad de *habilitar o certificar* a un egresado para desempeñarse en el mundo del trabajo. Esto presupone la valoración de una formación específica, ajustada a un puesto de trabajo como garantía para la obtención de un empleo, sin considerar la complejidad de este hecho; por otro lado, se le exige capacidad de articulación con el sistema productivo, para lo cual debe encontrar formas de relacionamiento con el mundo del trabajo y la producción. Esta situación ya ha sido mencionada anteriormente, remite a una *tensión entre una lógica productiva* (representado por el mundo del trabajo) y *la lógica educativa* (de las instituciones de educación y formación).

Es una tensión presente y, que actualmente, a nivel del discurso, aparece como propuesta superadora, el enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida. En este enfoque un esquema de formación a lo largo de la vida implica entonces, la construcción de "pasarelas" desde la formación profesional hacia la educación media técnica y de carácter superior que permita hacer

realidad dicho concepto, no solamente desde el punto de vista de aprender durante toda la vida, sino también desde la perspectiva de que este aprendizaje permita ascender y construir una carrera laboral y formativa paralelas.

El concepto de *aprendizaje durante toda la vida*, se entiende como aprendizaje permanente desde una re conceptualización del mismo. En el planteo de Fretwell (1999) la define como “*Adult Continuing Education and Lifelong Learning (ACE)*” sin entender a esta oferta como una más dentro del sistema sino como un plan multifacético que combina diferentes tipos de programas. Los efectores pueden ser del sector público, privado, ONG, con alta permeabilidad para satisfacer las demandas del mercado; pero se requiere una coordinación que defina estándares y acreditaciones, que estimule la investigación y que actúe bajo el supuesto de discriminación positiva para financiar y compensar a grupos desfavorecidos, cumpliendo así con el compromiso de equidad.

Tedesco (2000) también señala la centralidad de la educación permanente, dado que “en el presente el conocimiento es objeto de acelerados procesos de devaluación marcados por la velocidad del cambio tecnológico y organizacional”. (Tedesco, 2000)

En la R195 (OIT, 2005) sobre recursos humanos, se define como aprendizaje permanente aquel que “(...) engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones”.

La consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales. Art. 4.b R195 (OIT, 2005)

### **1.3.3. Transformación curricular: el advenimiento del concepto de formación basada en competencias**

Antes de analizar el tema de la construcción de los sistemas nacionales de cualificaciones, resulta necesario discutir el concepto de cualificación y el de competencia.

Biasco (2008) afirma que “El concepto de competencia ingresa en las agendas públicas de educación y trabajo de América latina en el marco de las reformas de los 90, signadas por la impronta neoliberal, situación que produjo un importante debate en los diferentes países”. En la misma línea, Graizer (2008), refiriéndose a Argentina, considera que la FBC, introducida en los 90, “han sido demonizadas, pero todavía no han sido reemplazadas por novedosas maneras de traducir el conocimiento requerido por el campo económico al campo del control simbólico” (Graizer, 2008)

Tomando el discurso internacional, OIT en 2005, define que el término competencia “abarca los conocimientos, aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en contextos específicos (...) designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional y sectorial.” (OIT, 2005).

Se registran más de cien publicaciones referidas al tema de competencias, solamente de OIT-CINTERFOR y, lo mismo ocurre con CEDEFOP. También la temática ha sido tomada en numerosos artículos académicos, estudios y tesis. De la lectura de alguno de ellos, para referirse a este tipo de formación, se utiliza Educación Basada en Competencias (EBC), Educación Basada en Normas de Competencias (EBNC), o Formación Basada en Competencias (FBC).

Recuperando la producción de este organismo internacional, Vargas Zuñiga (2014) afirma que “El aprendizaje permanente se instala como meta, viene de la mano del desarrollo del enfoque de competencias laborales y de la creciente centralidad de la formación para la empleabilidad”. Al respecto señala la R195 constituye un importante instrumento que “servirá de guía a los países en la estructuración de sus sistemas formativos y en el diseño, gestión y evaluación de sus políticas de empleo, tanto desde el punto de vista técnico operativo como de los principios que deben regirlos” (Vargas Zuñiga, 2014)

Se sostiene que, el enfoque de formación basada en competencias implica un diseño curricular; desarrollo de materiales didácticos, de actividades y de prácticas de aula destinadas a fortalecer “un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que la persona combina y utiliza para resolver problemas relativos a su desempeño laboral, de acuerdo a criterios o estándares provenientes del campo profesional”. (OIT 2005). En este sentido, la empleabilidad requiere del "conjunto de competencias y cualificaciones transferibles"(OIT 2005) que refuerzan las capacidades y la aptitud de las personas para encontrar, crear, conservar, enriquecer un trabajo y pasar de uno a otro obteniendo a cambio una satisfacción personal, económica, social y profesional. Es decir, aquellas competencias personales, sociales y técnicas que las personas requieren para autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional en un escenario donde el empleo necesita ser creado mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de cooperación.

Desde diferentes espacios se hace referencia a la centralidad de la construcción de ciudadanía como eje vertebrador de toda acción formativa, que “converge con la formación del ciudadano y la ciudadana.” (OIT 2005)

Para un ejercicio ciudadano consciente y respetuoso de la diversidad, de la convivencia democrática y no violenta - al igual que para el trabajo actual- se requiere de capacidad de expresarse y comunicar, de tomar decisiones, de optar, de comprensión del medio en el cual se actúa, valoración de la complejidad, abordaje sistémico de la realidad, trabajo en equipo, solidaridad, participación, autocuidado y cuidado de los demás, etc.

La formación para la empleabilidad y la ciudadanía se propone que la persona sepa lograr los resultados requeridos para su desempeño profesional y vital pero también que comprenda cómo se inscribe su accionar en un marco de referencia conceptual más amplio: ello significa aprender y comprender la razón por la cual lo hace, cuáles son las implicancias e impactos de su acción y desarrollar la capacidad de relacionar lo aprendido, de transferirlo a otras situaciones, de adaptarse a nuevos contextos laborales e integrarse en la sociedad como ciudadana y trabajadora (Irigoin & Vargas, 2002)

Sea cual fuera la denominación, en este tipo de enfoque se busca reconocer y certificar las competencias obtenidas, no sólo mediante procesos formativos, sino también capitalizar los saberes adquiridos en otros ámbitos, como el de la experiencia profesional. Para los sistemas formativos, esto implica una múltiple transformación: curricular, del modelo de gestión institucional y de la formación del personal responsable (instructores, facilitadores, docentes, técnicos, supervisores, etc.). De Ibarrola sostiene que “las competencias invaden todos los niveles y modalidades del sistema escolar, que las aceptan como eje de una enseñanza más pertinente, relevante y de calidad.” (De Ibarrola, 2016). Sostiene que ha alcanzado una trascendencia, tanto en el ámbito del trabajo como el educativo, “al extremo que ha sido calificado como un nuevo paradigma en la formación para el trabajo, acorde con los cambios en el futuro del trabajo mismo “ (De Ibarrola, 2016)

Al respecto, Paiva (2000) afirma que “las transformaciones por las que pasa el mundo contemporáneo demandará nuevas y mayores fuerzas psíquicas y virtudes personales (...) Son atributos que trascienden las posibilidades del sistema educacional y la adquisición de cualificaciones y competencias” (Paiva, 2000)

Graizer (2006), al reflexionar respecto del tema de competencias y su reconfiguración en el gobierno de la relación educación y trabajo, afirma que:

Los saberes/capacidades/competencias requeridos por el campo económico o por el mercado de empleo se constituyen en “texto privilegiante” (Bernstein, 1990) del discurso pedagógico, marcan frontera entre la legitimidad y la ilegitimidad del conocimiento a ser transmitido por el sistema educativo. De este modo se constituyen nuevas identidades pedagógicas y laborales que puedan ser objeto de transacciones en el mercado del empleo, de manera que reflejan contingencias externas al sujeto (Bernstein, 2000). (Glaizer, 2006)

Bertrand (1997) sostiene que "que la competencia suscite intereses (tanto para el mundo del trabajo como para los sistemas de formación) se explica tanto por la diversidad de los sistemas de formación y los problemas que estos plantean como por una cierta ambigüedad del concepto". Y a pesar que se reconoce una amplia variedad de definiciones del concepto, en el presente trabajo se adhiere a la que la define como " la capacidad de un individuo para ejercer una actividad profesional concreta, aplicando sus conocimientos, sus habilidades (savoir-faire) y sus capacidades personales" (Briascó, 2013)

Paiva (2000) advierte sobre el avance respecto de la sustitución del concepto de cualificación por el de competencia. El tradicional concepto de cualificación, implica escolaridad formal, supone años de formación y los correspondientes diplomas “tienen una relación directa con la *salarización* de la sociedad industrial (...).en el momento que el trabajo asalariado se

restringe al mercado formal de empleo se estrecha ya que deja de ser negociado colectivamente”. Esto a su vez “parece traer consigo otra mentalidad en relación con el trabajo, en otro conjunto de *skills* que comienza con una alfabetización tecnológica y termina con la naturalización de la fragmentación, precarización e intensificación del trabajo”. (Paiva ,2000)

En el caso alemán, la definición de cualificación se refiere a “totalidad de conocimientos y capacidades, incluyendo los patrones de comportamiento y aptitudes adquiridas por los individuos en el curso de los procesos de socialización y enseñanza”. (Laszlo, 1991, citado en Paiva, 2000)

Al analizar el enfoque de competencias presentes en los discursos y formatos tecnológicos utilizados en Argentina desde 2003 a 2006, Graizer (op.cit) afirma que “ha decrecido. Sin embargo, no se ha encontrado un concepto que articule de un modo novedoso la política y la pedagogía de la formación para el trabajo” (Graizer, op. cit). El autor reconoce el desarrollo académico a nivel internacional de “discusiones de nuevas aproximaciones al problema, tanto dentro del propio espacio de las competencias, como desde fuera de él”. Por último, al respecto afirma que “pese a los debates....el modelo de competencias continúa dominando la escena”. Además menciona el papel de los organismos internacionales desde donde se impulsa el enfoque y “otros espacios como la Unión Europea, que ha tomado el modelo como propio desarrollándolo en todos los niveles de sus países miembros”. Por último afirma que “el espacio para alternativas se hace cada vez más reducido” (Graizer, op.cit). En palabras de Bernstein (1998), lo que está en cuestión es la construcción de una nueva “identidad pedagógica”.

Barnett (2001) discute acerca de los límites del enfoque de competencias, pero no de la competencia como tal, “el tema es la interpretación que se da a la competencia”. Esta noción resulta relevante para este estudio.

Autores como Paiva, 2000; De Ibarrola, 2016; Jacinto, 2011; Briasco, 2016; Arbizu, 2015, entre otros se refieren al concepto de empleabilidad en la agenda académica. Al respecto, Paiva (2000) afirma que,

(...) en el período de pleno empleo no era necesario apelar a este concepto; que sólo bastaba constatar las cualificaciones por medio de los diplomas (...) que alguien era *empleable* para los puestos disponibles, a los cuales le correspondía una formación, ofrecida por el sistema educativo y que podría demandar entrenamientos cortos *on the job*. (Paiva, 2000)

En la década de los 90' este concepto cambió, ya que la empleabilidad antes era definida por un mercado de trabajo amplio. Por ejemplo, el caso de Alemania en los 60-70', cuando eran considerados "empleables" sujetos con bajas cualificaciones. "El mercado determina la empleabilidad de los individuos" (Paiva, 2000). Entonces en mercados retraídos -como ocurre a partir de los 90'- se verifica una presión por parte de los sujetos para acceder a los pocos puestos disponibles, "se transfiere desde lo social a lo individual la responsabilidad por la inserción profesional de los individuos. La empleabilidad se convierte en un corolario de conocimientos, habilidades y esfuerzos individuales pasa a ser responsabilidad de las instituciones que su clientela sea empleable". (Paiva, 2000)

Se advierte que la empleabilidad, a la vez, es percibida con una distancia directamente proporcional a la proximidad del estudiante de acceso al mundo del trabajo. Les cuesta a los docentes percibir que están formando a un futuro ciudadano y mucho menos a un trabajador. Tienen una mirada esencialista, es decir centrada en la estancia subjetiva de un niño al que todavía cuesta ver como un sujeto histórico en construcción de su ciudadanía y de empleabilidad (De Felippis, I; Breccia, S.; Andrian, G. (2014)

Por último, respecto al análisis del enfoque de competencias, se destacan los aportes de Diaz Barriga (2011) en un artículo reciente, afirma que este enfoque "tienen una reciente

incorporación en el campo de la educación” (Diaz Barriga, 2011) y que “los políticos han asumido el tema como una expresión de las reformas de segunda generación en la era de reformas de calidad de los sistemas educativos”.

Considera que estas decisiones han sido orientadas por la búsqueda de una nueva perspectiva que permita “abandonar el modelo de aprendizaje enciclopédico y formar a los individuos de cara a las exigencias que tiene la sociedad del siglo XXI” (Diaz Barriga, op.cit). Además, el autor afirma que los argumentos de rechazo consideran que se le otorga una centralidad a la “inserción eficiente en una sociedad productiva en detrimento de una mínima formación conceptual y del abandono a un conjunto de valores que permiten apoyar el proceso de constitución de lo humano en la persona”.

El autor sistematiza los diferentes enfoques, a saber: laboral, conductual, etimológico, funcional o sistémico, socioconstructivista y, pedagógico-didáctico, reconociendo así la existencia de tendencias y, proponiendo un debate conceptual que, “ayude a clarificar las posibilidades y limitaciones que tiene este proyecto aplicado a la educación”. Señala así, la necesidad de especificar desde que escuela de pensamiento se aborda el enfoque de competencias.

Luego de discutir la mirada desde cada uno de los enfoques, afirma que: “el enfoque de competencias indudablemente ofrece virtudes al trabajo educativo, busca enfrentar problemas viejos que no han sido resueltos.” (Diaz Barriga, op.cit).

Deja formulado el siguiente dilema, que considera central para este trabajo.

El enfoque de competencias en educación puede ser una alternativa si se toma con la seriedad que reclama, si se piensa como un proyecto educativo a mediano y largo plazos. Presionarlo a que ofrezca resultados inmediatos llevará necesariamente a mostrar su lado fallido, a

evidenciar que los sistemas educativos llevan más de un siglo intentando superar el enciclopedismo sin poder resolver ese asunto. (Díaz Barriga, op.cit).

A continuación se presenta una síntesis de las experiencias en la región.

### **1.3.3.1. Experiencias de FBC en América Latina**

Al iniciarse el desarrollo de sistemas de formación basado en competencia (FBC) se verifican diferentes velocidades y ámbitos, a saber: *políticas y programas de alcance nacional y experiencias de alcance sectorial*. (Briascó y Vargas, 2002)

En la *primera*, se establece un plan nacional, que conlleva un marco de políticas y reglas que son coordinadas desde un órgano nacional, usualmente gubernativo y que facilitan la implementación de los subsistemas de formación, normalización y los procesos certificación de los aprendizajes. En estos casos, las actividades adoptan una perspectiva nacional y que por lo general contempla la creación de un acuerdo institucional con la participación de todos los actores involucrados, y desde el cual se elaboran las directrices para el sistema en su conjunto, que se materializan en *marcos nacionales de cualificaciones*. Establecidos los acuerdos y directrices prioritarias, se desarrollan acciones piloto para incorporar progresivamente diferentes áreas ocupacionales en los procesos de normalización, formación y certificación.

Consecuentemente, el énfasis de estos sistemas está puesto en la normalización de las competencias desde una perspectiva nacional, de modo que los esfuerzos se orientan a la construcción de consensos entre diferentes empresas y actores sociales, para garantizar la

transferibilidad de las normas, una de las principales ventajas de la normalización. Como ejemplos, se pueden mencionar, la experiencia de México, Colombia y Chile.

La *segunda* tipología consiste en desarrollar aplicaciones piloto en uno o más sectores productivos. Se trata de experiencias acotadas, centradas en un sector productivo, también específico e incluso, muchas veces, limitada a una sola institución o grupo de instituciones. Se busca que, en tanto se desarrollan las actividades de normalización, formación y certificación, se construyan simultáneamente diferentes posibilidades de institucionalización. Por ello, se espera lograr la extensión a nivel nacional del sistema de trabajo por competencias a través de un efecto "demostración" que atraiga a los actores interesados, antes que su regulación e imposición por medio de una legislación nacional. Esta opción está en estrecha relación con la disponibilidad de recursos y con el origen de la iniciativa. El caso emblemático es el del sector construcciones, con desarrollo en varios países, como Argentina, Chile y Perú.

También es relevante destacar, las acciones realizadas desde el Programa Cumbre, llamado IBERFOP (1997-2000). En la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en San Carlos de Bariloche en octubre de 1995, donde se aprobó el Programa IBERFOP, presentado por España, país que asumió la coordinación del mismo, siendo Argentina y México los países que se sumaron como responsables. OEI se incorporó como miembro, quedando así conformada la dirección el programa, asumiendo, los tres países y la OEI, el financiamiento. En el documento final de esta V Cumbre se subrayó el papel fundamental del sistema educativo en general, y la formación profesional inicial en particular, como núcleo de la formación de los profesionales que en el futuro puedan acceder al mundo laboral en las mejores condiciones técnicas y con una sólida formación de base que les permita adaptarse a los cambios que demanda el mercado de trabajo.” El programa IBERFOP (1997-2000) constituyó una

iniciativa de cooperación para promover la transferencia de metodologías de diseño de sistemas y currículos de Formación Técnico Profesional (FTP), basados en el enfoque de competencia. Dichas metodologías, basadas en las experiencias de los países iberoamericanos en los que se aplican, se refieren a la identificación de las competencias laborales requeridas por los sistemas sociales y productivos, al desarrollo curricular de sus formaciones asociadas, a su evaluación y certificación, y a la construcción de sistemas nacionales integrados de FTP.

Antes de avanzar en la presentación de la situación en la región, cabe mencionar, los trabajos que diferentes países han realizado en conjunto con OIT-CINTERFOR. A su vez, desde este organismo se ha elaborado un Banco de Competencias Laborales disponible en:<http://www.oitcinterfor.org/banco-competencias-laborales/inicio>.

El tema también se encuentra presente en las Metas 2021 de OEI (op.cit), siendo uno de los indicadores, el número 23, correspondiente a la meta específica 16, meta general sexta: “Porcentaje de carreras técnico profesionales...cuyo currículos son diseñados por competencia...”(OEI, op.cit). Desde OEI se realiza un seguimiento a estas metas, el cuál se publica anualmente, en la serie llamada Miradas. En la última publicación disponible, de 2016, se informa que no se pudieron recabar datos y remite a los de 2014. (OEI, 2016). En dicho informe, los países en estudio- Argentina, Brasil y Colombia- declaran no tener datos disponibles.

### **Síntesis de la situación en algunos países de la región.**

En la zona Andina, *Colombia* y *Chile* son los países con mayor desarrollo. *Colombia* presenta un estado de avance notorio respecto del armado de un sistema nacional de cualificaciones, ya que cuenta con un marco nacional, un conjunto de perfiles profesionales

acordes con las necesidades del mercado y 3000 normas de competencias laborales estructuradas. Sin embargo, este país considera que necesita actualizar el listado de ocupaciones a la par que las competencias laborales asociadas pero, especialmente, precisa avanzar en los procesos de normalización, capacitación y certificación (NCC).

Hasta ahora, ha sido el SENA el organismo encargado del proceso de NCC y se identifica la necesidad de dar entrada a otros operadores públicos-privados bajo la coordinación intersectorial de los ministerios de trabajo y educación para modernizar los procesos y responder a la estrategia de formación de personal que ha identificado el país. Dado que es uno de los países estudiados se profundizará más adelante.

En *Chile* dentro del marco del proceso de reforma, se están llevando a cabo en los últimos años diversas políticas de fortalecimiento del sector y apoyo a las transformaciones. Si bien no existe aún, un acuerdo nacional que articule formalmente el sistema educativo de nivel medio y superior, con la estructura de ocupaciones presentes en el sistema productivo, el país dispone de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, creado por Ley, denominado ChileValora. Esta comisión interministerial cuenta con dos niveles de decisión relevantes: a nivel estratégico del Sistema existe un Directorio de carácter tripartito (trabajadores, empleadores y sector público), en tanto que a nivel sectorial, operan, con un esquema similar, 32 Organismos Sectoriales encargados de levantar y actualizar aquellos perfiles ocupacionales críticos para el desarrollo del capital humano en las diferentes industrias que participan del Sistema. Actualmente, ChileValora, al 2014, contaba con un Catálogo de 470 perfiles ocupacionales acreditados, que son la base esencial de los procesos de certificación y mostraba avances en el primer proceso de acreditación de los centros que actúan como entidades certificadoras a nivel sectorial a lo largo del país. Algo similar ocurría con el Servicio Nacional de Capacitación y

Empleo SENCE, que se planteaba incluir la temática de las competencias laborales dentro de su gestión institucional. A partir de estas acciones han podido aprobar el Primer Marco de Cualificaciones, para la formación y certificación laboral. ([www.chilevalora.cl](http://www.chilevalora.cl)). Durante el período de análisis considerado, estaban trabajando en la incorporación del sistema educativo en el MNC.

*Perú y Ecuador* se encuentran en una situación similar en cuanto al desarrollo inicial del sistema. En Ecuador existe ya el marco normativo y jurídico y la institucionalidad a cargo del proceso. Cuenta ya con 100 perfiles profesionales desarrollados. El sistema de certificación de personas se está llevando a cabo exclusivamente por una empresa privada y sólo para el sector turismo. Por lo tanto, se debe avanzar en la certificación en otros sectores productivos, así como incorporar también organismos de la administración pública. En este contexto, el desarrollo de los sistemas de validación de competencias adquiridas en espacios no formales es casi nulo. Pero, en este contexto el país ha creado en marzo del 2011 la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC). Este organismo es el nuevo ente rector que rige la capacitación y formación profesional en el país. El *Perú* no tiene un marco normativo de cualificaciones profesionales, sin embargo existen instituciones responsables de la evaluación, acreditación y certificación de la calidad de la educación. Trabaja con un catálogo de familias profesionales antiguo y anacrónico a la realidad actual (es de hace 15 años). El Ministerio de Trabajo es el ente rector de la capacitación laboral y de la normalización y certificación de competencias laborales y tiene aprobadas políticas nacionales de empleo. Viene elaborando y actualizando perfiles ocupacionales basados en el enfoque de competencias laborales en diversos sectores económicos. Dentro del período estudiado, ambos países habían iniciado una asistencia técnica, mediante UE, con el fin de construir un catálogo de cualificaciones.

*México* fue pionero en América latina en impulsar el enfoque, materializando esta definición en la institucionalización del CONOCER (Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales). A partir de 2003, realizó un importante proceso de evaluación del CONOCER y, de toda la reforma de Educación Media. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID,2003) detectó insuficiente dominio por parte de los egresados de algunas competencias clave, como habilidades lingüísticas básicas y pensamiento analítico; programas de estudio que dificultan el tránsito entre las diferentes modalidades; carencia de vinculación de planteles, docentes y estudiantes con sectores productivos; escasa y dispersa formación docente en la implementación de los nuevos programas de estudio; equipamientos, talleres y laboratorios obsoletos que dificulta llevar a la práctica formas innovadoras de acceder a tecnologías pertinentes y actualizadas.

En respuesta a este diagnóstico, la Secretaría de Educación Pública (SEP) llevó adelante desde el año 2004 el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM) en su Fase I (2004-2007) solventado con la asistencia financiera del BID. Este programa buscó el mejoramiento de la pertinencia de la FTP y la consolidación del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER). En el marco de la FPyT, se intentaba mejorar la pertinencia, efectividad y calidad de la oferta educativa en programas de FPyT, y la capacitación para el trabajo. Se financiaron propuestas de desarrollo curricular, de información y vinculación empresarial y de apoyo técnico. En CONOCER, se apuntó a lograr que al menos diez sectores productivos emitan y demanden Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL) para hacer más eficiente la gestión de recursos humanos de las empresas y reconocer las competencias de las personas. Para este fin, se desarrolló el Programa de Apoyo a la Capacitación y al Empleo que ejecuta la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,

el cual apoya financieramente la capacitación del personal de las empresas. A la vez, se reconoció la necesidad de asistir a la población de bajos recursos para solventar la obtención de certificaciones de cualificación laboral, las cuales son pagas.

Las acciones de desarrollo curricular del PROFORHCOM impulsaron el diseño desarrollo de planes y programas de los diversos sistemas involucrados en la educación técnica, tomando como principales referenciales a las NTCL (normas técnicas de competencia laboral), las competencias clave y las competencias transversales. El Programa planteaba iniciativas diferenciadas para los distintos ámbitos de la educación media superior, profesional técnico (CONALEP), tecnológico y bachillerato, en base a un diagnóstico también diferenciado del grado de avance del programa antecedente en cada uno de ellos.

En *Paraguay* se han tenido experiencias puntuales y dispersas de formación basada en competencias laborales y se observó, durante el período de estudio, la diversidad en cuanto a la oferta existente, que no contempla el enfoque de competencias. Además de las ofertas del Ministerio de Educación y Cultura existen otras entidades, tanto en el sector público como en el privado, que imparten formación y capacitación laboral en el Paraguay. La problemática principal es la falta de articulación y coordinación entre los mismos que lleve a unificar y optimizar esfuerzos tendientes a garantizar la eficiencia.

Si bien a lo largo de su historia Paraguay ha registrado un gran número de experiencias exitosas de EFTP, las mismas han permanecido dispersas y desarticuladas, planificadas desde distintas instancias del sector público y privado para focalizar grupos de población con necesidades muy particulares de formación o capacitación laboral. Por otra parte, la Educación Técnica en Paraguay cuenta con un conjunto de normativas que han sido establecidas a lo largo de los años para regir su funcionamiento.

Algunos de los nudos críticos sobre los que se espera intervenir hacen a: i) la ausencia de un marco regulador común para la formación técnica y de un sistema de aseguramiento de la calidad; y ii) la ausencia de articulación entre niveles y modalidades de formación técnica y capacitación laboral, y entre las instituciones (ministerios y centros de formación). Por otro lado, existe el SNPP y el SINAFOCAL, ambos dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo, cuentan con desarrollos de perfiles y normas de competencia. El primero, Servicio Nacional de Promoción Profesional –SNPP (<http://www.snpp.edu.py/>), fue creado por la Ley N° 1253 del año 1971 y modificado por las Leyes N° 1265 del año 1987, 1405/1999, 1652/2000 y la 2199/2003. Sus actividades, iniciadas en el año 1972, se dirigen a atender fundamentalmente la política ocupacional del gobierno. Realiza sus acciones formativas atendiendo principalmente el proceso de desarrollo nacional, otorgando respuestas inmediatas al mercado laboral en términos de capacitación. Los cursos van dirigidos a personas de diferentes niveles y sectores de la economía, abarcando todo el territorio nacional a través de su sede central, las regionales, subregionales, centros colaboradores y unidades móviles que permiten llegar a cualquier punto del país.

El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral SINAFOCAL (<http://www.sinafocal.gov.py/>) creado por Ley 1652/00, se define como sistema regulador de la formación y capacitación laboral del país, que cumple la función prioritaria del Estado, cual es la de formar y capacitar en sus diferentes programas; a los jóvenes en busca del primer empleo, desocupados, micro y pequeños empresarios, pequeños productores rurales, emprendedores y otros. El objetivo de velar por la prestación de oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales, que la oferta de bienes y servicios sea

competitivo y adecuado a un proceso de modernización y de reestructuración económica del Estado.

Dentro del período estudiado, se había iniciado una asistencia técnica, mediante UE, con el fin de construir un catálogo de cualificaciones, con miras a impulsar el diseño de un marco nacional de cualificaciones.

En el marco de Iberfop, *Argentina*, como país impulsor y, *Brasil* comenzaron a trabajar en el enfoque. Desde ambas administraciones educativas, se produjo un corte con los respectivos cambios de gobierno instalados a partir de 2003/ 2004, abriéndose un debate respecto de los sistemas por competencias, en el marco de una fuerte crítica a las políticas de la década de 90 y sus devastadoras consecuencias, fundamentalmente respecto a la ruptura de la cohesión social.

En ambos países desde las carteras de trabajo, se siguió impulsando el enfoque. En Brasil, el SENAI es el organismo responsable de la certificación de competencias laborales de trabajadores para el sector industrial. El SENAI trabaja con CBO que es el instrumento: Clasificación Brasileña de Ocupaciones - que cataloga las profesiones en el mundo del trabajo, proporcionando la base para la formulación de políticas de cualificación -disponible en el sitio [www.mteco.gov.br](http://www.mteco.gov.br)-. En el caso de los programas para jóvenes se avanzó en experiencias de certificación de modo de promover su reintegración en el proceso educativo y su desarrollo humano.

El debate se agudizó a mediados de la década del 2000, comenzaron a surgir críticas al modelo de formación de competencias, principalmente por la fuerte ideologización del concepto, ya que los intereses de la empresa son mostrados como intereses de los trabajadores, o incluso como beneficios asistenciales. Comienza a considerarse que el concepto reduce un proceso

complejo de formación humana a uno de sus aspectos específicos: al desempeño de tareas útiles y prácticas.

En el caso de *Argentina*, el debate lo lleva adelante el Ministerio de Educación desde donde se cuestionó el concepto de EBC. Por otro lado desde el Ministerio de Trabajo se continuó desarrollando la temática e incluso, vía financiamiento BID, se han desarrollado mapas funcionales, normas de competencia, y se ha avanzado en el desarrollo de los módulos formativos asociados.

Dentro del período estudiado, ambos países habían iniciado una asistencia técnica, en el marco del programa Eurosocial - componente de fortalecimiento de los sistemas nacionales de cualificaciones- diseñada en forma conjunta con los países miembros de Mercosur - Chile, Paraguay y Uruguay-.

En *El Salvador* se ha comenzado a diseñar un sistema de certificación y acreditación de competencias que, aún, es muy incipiente. Con el sistema que se está diseñando, se quiere resolver la ausencia de mecanismos que permitan la obtención de certificación de competencias técnico – administrativos – legales que permitan la normatividad, gestión y valoración de los avances de egresados de la Educación Media Técnica y de personas que de una u otra manera quedaron fuera del sistema educativo y han desarrollado habilidades en cualquier área productiva. Poder reconocer las competencias adquiridas en espacios no formales permitirá que muchos jóvenes salvadoreños regresen al sistema, continúen en estudios superiores y/o la certificación formal de los desempeños adquiridos. Todo ello recae en el instituto EDUCAME (perteneciente al Ministerio de Educación del país), cuyo propósito está orientado a la evaluación, certificación y acreditación de los grados de Tercer Ciclo, Educación Técnica Secundaria y Bachillerato General.

Cabe destacar en *República Dominicana*, el desarrollo de una política sistemática respecto a la temática. Desde la Dirección de Educación Técnico Profesional, del MINERD, se encuentra realizando la Reforma Curricular de la educación técnica, con el fin de cambiar la oferta curricular de 33 especialidades técnicas a 16 familias profesionales, formuladas desde el enfoque de competencias. Se está trabajando también en la creación de un un Catálogo de Perfiles Ocupacionales y de Ocupaciones y de un Marco Nacional de Cualificaciones.

Finalmente, en *Uruguay*, la normativa de 2002 sostiene la duración de tres años para la Educación Media Tecnológica (EMT). Según sus definiciones, la EMT se orienta a la integración de un conjunto de competencias científicas, tecnológicas, técnicas, sociales, que contribuyen al desarrollo integral de los educandos. La propuesta reafirma el enfoque de formación de competencias ya asumido en la creación del bachillerato técnico, en tanto la estructura curricular atiende a la lógica de organización en espacios y trayectos curriculares indicada por la Transformación de la Educación Media Superior.

En el año 2011 se impulsó un proceso de Diálogo Social que permitió alcanzar, entre otros acuerdos, la construcción de un Sistema Nacional de Formación Profesional que incluya políticas de formación profesional acordes a las necesidades e intereses del país, la elaboración de un marco de cualificaciones y un sistema de competencias laborales con los respectivos criterios y acuerdos de certificación.

#### **1.3.4. Modelos de gestión de la EFTP**

Si bien no es objeto central de este trabajo, cabe interrogarse *¿cómo se traducen a nivel micro los esfuerzos por diseñar y desarrollar una formación basada en competencias?* La

pregunta resulta pertinente dado lo señalado, siguiendo a Ball, respecto de la vinculación macro - micro.

Las transformaciones socioeconómicas y educativas, y en particular los cambios tendientes a reformular el currículo y en el marco de sistemas de cualificaciones y, poner en marcha acciones de reconocimiento o de validación de competencias, se plasman en políticas, programas o acciones que contemplan, en algún punto, acciones concretas en los establecimientos educativos y formativos, por lo que impactan en el nivel institucional.

Los autores orientados a la adopción del enfoque de competencias sostienen que para las instituciones, supone un desafío de gestión en el que se involucran aspectos relacionados con la utilización de recursos de toda índole, como así también con la definición de patrones de organización flexibles y descentralizados. Al respecto, Briasco y Vargas en 2002, al inicio del ingreso del mismo, afirmaban que, el enfoque de competencias “impacta en toda la institución y requiere además de un claro plan de capacitación de todos los colaboradores, en temas que van desde la conceptualización misma del enfoque, hasta las diferentes técnicas y herramientas de trabajo por competencias”. (Briasco, Vargas, 2002)

Además, constituye una exigencia el que la gestión prevea la constitución de áreas organizacionales abocadas a los procesos de: identificación de competencias, diseño de programas de formación, desarrollo de materiales formativos y diseño de estrategias de empleo de medios no tradicionales (video, internet, multimedia). Una institución de formación que adopte este modelo requiere una preparación para desarrollar y sostener diseños formativos modularizados y, esquemas de formación flexibles en los que el participante adquiera un grado de autonomía suficiente como para decidir, en función de su carrera ocupacional, y de sus tiempos y disponibilidades compatibilizadas, las más de las veces, con el trabajo.

Uno de los hallazgos de Iberfop (op.cit), consistió en entender que resulta necesario repensar el vínculo con lo didáctico, superando encuadres conductistas (teoría del paso a paso) que impregnaron el desarrollo, particularmente, de la EFTP. En este contexto y dado el papel activo de los actores en los procesos de evaluación y certificación de competencias y, la necesidad de contar con entornos formativos pertinentes para la formación, es fundamental que exista una estrecha interacción con el ámbito socio productivo. En efecto, la institución de formación cuya propuesta está organizada en torno al enfoque por competencias está más familiarizada con el diálogo y la negociación con los actores del mundo de la producción, quienes participan activamente en el diseño y la definición de la oferta formativa.

Surgen entonces la necesidad de reformular el nivel micro, y aparecen nuevos modelos de gestión de las instituciones. Algunas de las estrategias utilizadas son: la formación de grupos de “transformación institucional”, que lideran procesos permanentes de cambio, expresados en Proyectos Institucionales (PEI).

Esto implica: el incremento de las relaciones con las empresas y la formación en centros de trabajo; la incorporación de alianzas estratégicas para mejorar la conducción de la escuela; la realización de acciones de mejoramiento directo sobre las dimensiones pedagógicas, didácticas y gerenciales, incorporando insumos producidos por evaluaciones aplicadas en diferentes niveles de la institución; la incorporación de sistemas de información, captación de señales, seguimiento de egresados y orientación e información sobre el empleo, organizados en observatorios que trasciendan la institución y pertenezcan a un nivel local o regional; el desarrollo de instrumentos de monitoreo e indicadores que destaquen la relación entre educación y trabajo permitiendo la interacción de múltiples actores para orientar la oferta; la organización de programas especiales

para poblaciones desfavorecidas; y el diseño y desarrollo de diferentes mecanismos de intervención.

Un PEI parece tornarse relevante sólo como requisito formal para el funcionamiento de las instituciones formadores. Los propios docentes y dirigentes de las instituciones mencionan la distancia que existe *entre lo que se dice y lo que se hace*, dado que señalan aspectos presentes en los documentos pero no en las prácticas cotidianas de enseñanza-aprendizaje. Al mismo tiempo, se verifica de forma general en todos los países la ausencia de políticas claras de formación de docentes para la educación técnica. La demanda de este tipo de formación está más vinculada a las necesidades de actualización de los conocimientos técnicos específicos de cada área, en desmedro de las dimensiones pedagógicas del propio proceso de formación ( Pronko y otras, 2014)

Existen desarrollos como los de Perrenoud (Perrenoud, 1999, 2012) centrados en la perspectiva desde la didáctica y pedagogía, que realizan importantes aportes para la lógica aúlica.

A pesar de estos aportes, continúa siendo un tema central “la construcción de estrategias innovadoras de articulación con el sector productivo” (Labarca, 2010). Es así que comienzan a aparecer en los organigramas el área de relaciones institucionales, donde se incorporan las vinculaciones con las empresas –con diferentes estrategias-, y la articulación con el entorno socio-productivo. El caso con más desarrollo es el de los Institutos Federales de Educación Tecnológica (ex Centros Federales de Educación Tecnológica, CEFET) de Brasil. Además, continúan los modelos ya históricamente consolidados de los sistemas “S” e “I”-sistemas S: SENAI, SENAR, SENAC, INA, INSAFORP, INATEC, etc-.

Otro caso es el de Chile, donde se desarrolla desde 1995, un sistema dual, involucrando (si bien de forma voluntaria y gradual) al conjunto de instituciones de enseñanza técnico-

profesional del nivel medio. El sistema dual fue impulsado en la región desde los 80', por la entonces GTZ, como agencia alemana de cooperación. En particular en Chile se realizó una adaptación del mismo a la realidad nacional. En el país, se consideró que el sistema dual permitió concebir la formación técnica y profesional como una actividad compartida entre la institución educativa y la empresarial. De ahí su condición de formación en alternancia entre ambos campos. Otro aspecto a destacar es la participación de las escuelas técnicas en redes locales y/o redes sectoriales de formación para el trabajo. En este último caso, se financiaban proyectos de redes de formación y empleo ligados a sectores productivos previamente identificados como prioritarios en los planes de desarrollo de los gobiernos regionales.

En desarrollos tempranos de este tema encontramos afirmaciones como la siguiente “no es posible desarrollar un currículo por competencias en una gestión institucional de carácter tradicional”. (Briascó, Vargas, 2002). Estas cuestiones vienen siendo discutidas, revisando esta crítica al modelo tradicional. Al respecto Graizer afirma que “la pertinencia del conocimiento demandado por el mercado o campo productivo se convirtió también en un criterio para evaluar la calidad educativa”(Graizer, 2008). Considera que al surgir nuevas expectativas para el desempeño del equipo directivo, “el mismo diseño organizacional tradicional es considerado como un obstáculo para responder a demandas...y es objeto de los discursos y programas de gobierno en pos del logro de mayores ajustes con el sistema productivo.” (Graizer, op.cit.)

Para ejemplificar esta dinámica macro-micro, se cita los resultados de una investigación realizada en la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, donde se indagó en los efectos generados por el Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica de los institutos adscriptos al Ministerio de Educación Nacional. En ésta se afirma que:

En términos generales, no es posible concluir que existe correlación entre la gestión y resultados de las instituciones adscritas al Ministerio de Educación Nacional y su nivel de participación en los programas y proyectos de fomento en educación superior asociados a la política de educación superior vigente en el período 2002-2010, lo cual puede evidenciar poca asimilación por parte de estas, de los componentes o elementos de la política. Se esperaba establecer una relación causal positiva que pudiera caracterizarse como impacto del programa en las instituciones; por el contrario, se encontró una débil correlación inicial que no resultó ser efectiva al momento de realizar las pruebas estadísticas”.(De la Hoz Reyes, y Ramos Ruiz , 2013)

Los investigadores esperaban, como resultado del estudio,

(...) verificar que consecuentemente a las intervenciones estatales en el marco de los programas con los que se operacionalizan las políticas públicas, se generan efectos directos, que para el caso institucional se reflejan en mayores capacidades de gestión y mejores resultados en el desarrollo de las actividades misionales, planteamiento resultante de la revisión del estado del arte y de los resultados de investigaciones similares en el ámbito de la evaluación de políticas públicas en educación superior; no obstante, con el abordaje y método propuesto, no se encontró evidencia de tal relación para el caso de estudio.(De la Hoz Reyes, y Ramos Ruiz , 2013)

Estos resultados señalan la imposibilidad de realizar lecturas lineales respecto de la vinculación macro/micro, desconociendo la dinámica institucional como arena de recontextualización de las políticas de educación y trabajo.

Para analizar la gestión de EFTP desarrollada a nivel institucional, además del planteo de Ball (1994), se incorpora el esquema de Subirats y otros (2008) y analizar, entre otras cuestiones: el modo de formular el problema y la posibilidad de hacer diagnósticos locales, entre otros, como identificar los actores relevantes para encarar una transformación curricular de este tipo; la

existencia o no de una base conceptual de partida, esto es el conocimiento real de lo que se va a realizar, producto de una capacitación o formación de algún tipo; el grado de consenso político-administrativo para emprender las acciones; la existencia de un plan o programa de acción; la elaboración de actos formales, o productos que orientan la actividad de los grupos e individuos; el carácter coercitivo o no de las decisiones adoptadas, y los impactos o resultados logrados.

Siguiendo a Valdez (2010), la gestión de la EFTP puede analizarse en dos niveles: el macro, del sistema y el micro, institucional.

A nivel del sistema es esperable que se asegure: a) Distribución equitativa de las rentas inmateriales (expectativas, intereses, motivación y conocimientos); b) Distribución equitativa de las oportunidades de acceso al trabajo elegido; c) Profesionalización de la población activa; d) Integración sociolaboral de los ciudadanos; e) Promoción social de los trabajadores (carrera profesional) y f) Contribuciones a la modernización del tejido productivo. (Valdez, 2010)

En el presente trabajo se considera, la gestión institucional de calidad en EFTP, como un *proceso de construcción social del conocimiento que agrega valor al quehacer educativo.*

Siguiendo a Valdez (op.cit) la gestión de nivel micro tiene los siguientes ámbitos de desarrollo: “a) Gestión del proyecto educativo: b) Gestión de la enseñanza y aprendizaje; c) Gestión de las personas; d) Gestión de los recursos materiales; e) Gestión de las relaciones institucionales y f) Gestión del valor agregado”. (Valdez, 2010)

La gestión requiere de un dialogo con el afuera de la institución, con actores del entorno, del ámbito socio productivo. Se trata de “entender cómo se articulan la naturaleza de los problemas que fundamentan la acción y su marco institucional, a través de actores, cuyos resultados no pueden ser realmente previsibles” (Duran, 1999)

No se queda en la parcialidad de una visión de lo público sólo desde lo gubernamental, y a la vez tampoco se queda en la parcialidad de una visión de lo colectivo sólo desde la sociedad. Se trata de un enfoque que intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertenencia institucional de los actores y más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los mismos. (Cabrero, 2005).

En el caso particular de la gestión de EFTP este enfoque aporta elementos para analizar la participación público-privada, considerando que se imprime una dinámica que adoptará diferentes estrategias conforme la comunidad que interactúe, sin perder la centralidad del Estado, requerida para la construcción de una política pública.

### **1.3.5. Caracterización de los Sistemas Nacionales de Cualificaciones**

Este tema no tiene desarrollo académico aún, de ahí el aporte principal del presente trabajo. Las referencias disponibles son las producidas desde organismos internacionales, particularmente desde OCDE, OIT-CINTERFOR, UNESCO, CEDEFOP y, Programa Eurosocial (Unión Europea).

En la bibliografía disponible sobre el tema, se propone la construcción de sistemas nacionales de cualificaciones como una herramienta privilegiada para el aprendizaje a lo largo de la vida, tema que está presente en las agendas educativas desde 1970 pero que, reingresa desde el Informe Delors (Delors, 1997):

El concepto de educación a lo largo de la vida es la llave para entrar en el siglo XXI. Ese concepto va más allá de la distinción tradicional entre educación primera y educación permanente y coincide con otra noción formulada a menudo: la de sociedad educativa en la que todo puede ser ocasión para aprender y desarrollar las capacidades del individuo. Con este nuevo rostro, la

educación permanente se concibe como algo que va mucho más allá de lo que hoy ya se practica, particularmente en los países desarrollados, a saber, las actividades de nivelación, de perfeccionamiento y de conversión y promoción profesionales de los adultos. Ahora se trata de que ofrezca la posibilidad de recibir educación a todos, y ello con fines múltiples, lo mismo si se trata de brindar una segunda o tercera ocasión educativa de satisfacer la sed de conocimientos, de belleza o de superación personal que de perfeccionar y ampliar los tipos de formación estrictamente vinculados con las exigencias de la vida profesional, incluidos los de formación práctica. En resumen, la "educación a lo largo de la vida" debe aprovechar todas las posibilidades que ofrece la sociedad. (Delors, 1997)

Esta centralidad para el aprendizaje para toda la vida requiere de políticas, estrategias, dispositivos que le otorguen viabilidad.

En el **informe de OCDE** (2008) "*Sistemas de cualificaciones: puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida*" elaborado por Werkin, P (versión en inglés) y Arbizu, Francisca (versión en castellano), se presenta un desarrollo conceptual en el que justifican la aseveración realizada en el título del informe, señalando como clave a la posibilidad de reconocer trayectorias laborales desarrolladas fuera del circuito formal. Situación ésta de total pertinencia para el marco de las políticas de los países de AL. Se recuerda que casi la mitad de la PEA no cuenta con credenciales educativas de nivel secundario de escolarización. En el mencionado informe -el cual es el resultado de un estudio emprendido por la OCDE en el año 2001 sobre la función de los sistemas nacionales de cualificaciones como promotores del aprendizaje a lo largo de la vida, en el que participaron 23 países, siendo México y España sólo los de lengua española-, los autores afirman que:

Las estrategias en favor del aprendizaje a lo largo de la vida intentan responder a la convergencia de intereses entre los imperativos económicos derivados de las necesidades de una

sociedad del conocimiento y la necesidad social de promover la cohesión social, y deben - teóricamente- producir beneficios a largo plazo para el ciudadano, la empresa, la economía y la sociedad en términos generales. A escala individual, el aprendizaje a lo largo de la vida impulsa la creatividad, la iniciativa y la capacidad de respuesta del ciudadano, atributos todos que contribuyen a su autorrealización, a conseguir mejores niveles de ingresos y empleo, a la innovación y a la productividad. Las destrezas y competencias de la mano de obra constituyen un factor básico para el rendimiento y el éxito económico de una empresa. Y para la economía en su conjunto, existe una relación positiva entre el nivel educativo y el crecimiento económico”.( Arbizu y Werquin, 2008)

Señalan las siguientes ventajas para el desarrollo de un SNC:

Aumentar la flexibilidad y la capacidad de respuesta del sistema; motivar a los jóvenes para aprender; vincular educación y trabajo; facilitar el libre acceso a las cualificaciones.; diversificar los procesos de evaluación; dar un carácter progresivo a las cualificaciones; hacer transparente el sistema de cualificaciones; revisar la financiación e incrementar la eficacia y mejorar la gestión del sistema de cualificaciones.( Arbizu y Werquin, 2008)

En el referido informe se define a los sistemas de cualificaciones de la siguiente forma:

(...) son todos aquellos dispositivos de un país que dan lugar al reconocimiento de una formación o un aprendizaje. Incluyen medios para diseñar y operar políticas nacionales o regionales de cualificaciones, disposiciones institucionales, procesos de garantía de la calidad, procesos de evaluación y titulación, reconocimiento de capacidades y otros mecanismos que vinculan el ámbito educativo-formativo con el mercado de trabajo y la sociedad civil. Los sistemas de cualificaciones pueden ser más o menos integrados y coherentes. Un elemento de un sistema de cualificaciones puede ser un marco de cualificaciones” .( Arbizu y Werquin, 2008)

Arbizu y Werquin, (2008) identifican una serie de componentes en los sistemas nacionales estudiados.

**1.** Definición, fines y funciones, claramente dirigidos a dar respuesta al contexto económico y social del país, e iniciativas legislativas adoptadas para la reforma de los sistemas nacionales de educación y de formación profesional. Se trata de la respuesta del sistema al mercado laboral en relación con su demanda de cualificaciones, lo que implica la identificación de aspectos tan significativos como la relación oferta-demanda de competencias.

**2.** Principios rectores que orientan el sistema.

**3.** Estructuras de coordinación y gestión del sistema nacional de cualificación y formación profesional. Identificación de la dirección y gestión del sistema nacional. Análisis de la participación de los actores sociales en la gestión del sistema de cualificaciones.

**4.** Marco Nacional de Cualificaciones: procedimientos y dispositivos para la normalización de las cualificaciones poniendo el acento en los catálogos de cualificaciones y en el modelo de competencia y cualificación adoptado. Mecanismos y dispositivos implementados para la aprobación de los estándares de aprendizaje.

**5.** Sistemas de reconocimiento, evaluación, certificación y acreditación<sup>4</sup>: se dedica un apartado especial a definir cómo se concibe, dentro del propio sistema de cualificaciones, el modelo de evaluación y cómo se contempla el papel que desempeña el sistema de reconocimiento con vistas al aprendizaje permanente.

**6.** Sistema de información y orientación profesional.

**7.** Sistema de garantía de calidad

Definen MNC como:

(...) es un instrumento que permite desarrollar y clasificar cualificaciones conforme a una serie de criterios sobre niveles de aprendizaje alcanzados. Esta serie de criterios puede hallarse implícita en los descriptores de las cualificaciones o definirse explícitamente mediante un conjunto de descriptores de nivel. Los marcos de cualificaciones pueden abarcar todos los niveles y vías formativas o limitarse a un sector particular -por ejemplo, la educación inicial, la educación de adultos o quizá un determinado sector profesional-. Algunos marcos pueden tener más elementos de diseño y una estructura más rígida que otros; algunos reposan sobre una base legal, mientras que otros reflejan, simplemente, el consenso alcanzado entre los agentes sociales. No obstante, todos los marcos de cualificaciones suponen una base para mejorar la calidad, la accesibilidad, la interrelación y el reconocimiento público o laboral de las cualificaciones, ya sea dentro de un país o a escala internacional” ( Arbizu y Werquin, 2008)

Arbizu y Werquin (2008) afirman que: “Los marcos de cualificaciones deben ser considerados parte de un sistema de cualificaciones”.

Otro aporte a destacar del mencionado informe es la identificación de veinte mecanismos o «motores de cambio» (Arbizu y Werquin, 2008) que los países pueden adoptar para diseñar y gestionar sus sistemas de cualificaciones promoviendo la formación permanente. Entre ellos, destacan la creación de Marcos Nacionales de Cualificaciones; la vinculación de la educación y la formación con el trabajo, y el reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales.

Otros de los insumos incorporados en este punto, es el de **OIT-CINTERFOR**, desde donde define:

Los Sistemas de Cualificaciones incluyen todos los aspectos de las actividades de un país que se vinculan con el reconocimiento del aprendizaje. Tales sistemas comprenden los medios para elaborar y operativizar las políticas nacionales o regionales acerca de las cualificaciones, la

organización institucional, los procesos de aseguramiento de calidad, los procesos de evaluación y de asignación de recursos financieros, los procesos y dispositivos de normalización y certificación de competencias y cualificaciones y otros mecanismos que vinculan a la educación y la capacitación con el mercado laboral y la sociedad civil.” (Billorou, Vargas, 2010)

Analizando la producción editorial de este organismo se verifica que el acento está puesto en el tema de competencias y en el impulso al diseño e implementación de MNC, sin dejar de reconocer la diferencia que existe entre un SNC y un MNC. Billorou y Vargas (2010) sostienen que: “...un sistema de cualificaciones va mucho más allá que un marco de cualificaciones, que podrá ser uno de sus elementos constitutivos”. ( Billorou y Vargas, 2010)

Según OIT-CINTERFOR, el MNC es un instrumento consensuado y único que reúne y articula un conjunto de cualificaciones, presentándolas de forma ordenada por niveles asociados a criterios definidos, y que puede tener un alcance regional, nacional o sectorial. El diseño del marco suele prever la forma en que las personas pueden movilizarse vertical y horizontalmente, así como los mecanismos de gestión y de aseguramiento de la calidad de las cualificaciones (Billorou y Vargas, 2010).

Un elemento esencial para el desarrollo de los llamados MNC es su definición a partir de niveles de competencia laboral; por ello el camino que lleva a un país a contar con un marco de referencia nacional, que valora las capacidades en términos de los niveles de competencia incluyendo la educación, la experiencia o una combinación de ambas, se inicia con la adopción del enfoque de competencia laboral”. (Vargas Zuñiga, 2004)

En un trabajo publicado por OIT, (Tuck, 2007) se presenta un estudio comparativo donde se afirma que: “(el MNC) es una herramienta que se ha implementado en distintos países – principalmente- anglosajones en función de necesidades diversas” (Tuck, 2007). Ejemplifica con

el caso de Inglaterra, país donde surge la necesidad de construir un MNC luego de diagnosticar falta de coherencia y fragmentación en su sistema de cualificaciones. Algunos países de la Unión Europea implementaron políticas de este tipo pensando en aumentar la comparabilidad y compatibilidad de sus cualificaciones (Tuck, 2007). Luego enumera países en desarrollo que a partir de diferentes diagnósticos construyen sus propios MNC, como es el caso de Sudáfrica, Eslovenia, Ghana, Jamaica, Trinidad y Tobago y Jamaica.

Billorou y Vargas (2010), citando el trabajo de Tuck (2007) vacilan respecto de casos de frontera entre el SNC y el MNC. Opinan que los SNC de Francia y Rusia apuntan a los mismos objetivos que los marcos, sin explicitar el concepto de marco. Esto es, se trabaja en los niveles de cualificación y en diferentes sectores ocupacionales y educativos sin utilizar el concepto de MNC. Tuck considera que algo similar se puede decir respecto de Colombia, donde están abocados en la articulación de la educación básica con la formación y esta con la educación superior. Respecto a Brasil menciona los trabajos impulsados por SENAI, tendientes a diseñar marcos para educación tecnológica y para el sector industrial. En el caso de México, desde CONOCER se diseñó una matriz que abarcó sólo la formación profesional y no incluye el trayecto educativo.

**UNESCO**, desde Lifelong Learning Institute, en forma conjunta con CEDEFOP y la Fundación Europea de Formación (ETF) durante el 2014/15 realizó un estudio, publicado en 2015, llamado *Inventario global de los marcos regionales y nacionales de cualificaciones*. En el mismo se demuestra que en 2014 había más de 150 países y territorios implicados en el desarrollo y la aplicación de marcos de cualificaciones. En este Inventario, se presenta un mapeo de las reformas referidas a cualificaciones. En el volumen I analizan las tendencias y cuestiones emergentes de las reformas del marco de cualificaciones y desarrollo, tomando la información

producida por CEDEFOP. Dedicar un capítulo al análisis de los temas de validación de aprendizajes no formales e informales. Indaga además en las vinculaciones con el sector informal, las potencialidades de los MNC como herramienta para la integración, recomendando la incorporación de la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida para la construcción de políticas, dado que “los MNC en sí mismos no pueden asegurar el reconocimiento de las competencias de los actores del sistema informal”(UNESCO y otros, 2015) El informe concluye señalando la centralidad que asume la participación de los actores y, señala como tendencia emergente, la aparición de marcos transnacionales y, el papel de la cooperación apoyando estos procesos.

Los estudios que analizan las políticas en FP de la Unión Europea son asumidos desde **CEDEFOP**, que es el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional es el organismo de referencia de la UE para asuntos de formación profesional. Se dispone de abundantes artículos sobre competencias y MNC, similar a lo señalado para el caso de OIT-CINTERFOR. Es escasa la producción referida a SNC. Destacamos la publicación de De Andres Gils y Arteché (s/f) donde se refieren al SNC como un...”referente normativo no simplificador ni reduccionista, sino integrador y aglutinador de realidades complejas y diferenciadas; las intervenciones de los agentes sociales y los formadores responden a dinámicas complementarias y compartidas y las diferentes iniciativas cobran coherencia global” De Andres Gils y Arteché (s/f). Le asignan las funciones de:

(...) marco integrador de dinámicas institucionales y territoriales: comparabilidad y reconocimiento de calificaciones; referente de acercamiento y actuación de agentes sociales y formadores en torno a proyectos compartidos; engarce de iniciativas para la evaluación de la calidad de los sistemas formativos y la competitividad empresarial; cuadro de situación para el

establecimiento de lógicas y fórmulas de financiación más satisfactorias”. (De Andres Gils y Arteche, s/f).

CEDEFOP define MNC como es un:

(...) instrumento para el desarrollo y clasificación de las cualificaciones, a escala nacional o sectorial, con arreglo a un conjunto de criterios (por ejemplo, con ayuda de descriptores) correspondientes a niveles específicos de resultados de aprendizaje o bien un instrumento de clasificación de las cualificaciones en función de un conjunto de criterios correspondientes a determinados niveles de aprendizaje, cuyo objeto consiste en integrar y coordinar los subsistemas nacionales de cualificaciones y en mejorar la transparencia, el acceso, la progresión y la calidad de las cualificaciones en relación con el mercado de trabajo y la sociedad civil.” (Cedefop, 2014),

CEDEFOP realiza desde 2009, un monitoreo permanente de la situación de los MNC en los 39 países que cooperan en el marco europeo de cualificaciones. A partir de este seguimiento identificaron que los MNC, se encuentran operativos en 23 países. Esto quiere decir que se ha concluido la fase de desarrollo y diseño conceptual; que ya existe un acto legal y, que es visible y accesible para los destinatarios. (CEDEFOP, 2014). Estar en funcionamiento, supone que los MNC ya ejercen una influencia en el “diseño de los programas de estudios y la inclusión de los resultados del aprendizaje en las prácticas de enseñanza y formación” (CEDEFOP, 2016). Reconocen el carácter dinámico de los mismos, señalando que en algunos países -que cuentan con el marco operativo desde hace casi 10 años- se encuentran abocados a la actualización de los mismos. Afirman además que “en algunos países (los MNC) están pasando de ser una herramienta para describir sistemas de cualificaciones a convertirse en un medio para transformarlos y modernizarlos” (CEDEFOP, 2016).

En el último relevamiento realizado, en 2015, aplicaron una encuesta en la que indagaron dos aspectos centrales. Uno: referido a la *sostenibilidad* de los MNC, indagando en qué medida son considerados en las políticas y prácticas y, un segundo aspecto donde relevaron la *visibilidad*, medida como nivel de conocimiento del MNC por parte de los actores - alumnos, padres, empresarios, trabajadores-.

Como resultado del procesamiento de las encuestas señalan que, la sostenibilidad de los MNC se verá afectada por los cambios en las prioridades de las políticas nacionales y, que consideran que la participación activa de las partes interesadas son “condición previa para los MNC y garantía de sostenibilidad” (CEDEFOP, 2016).

Señalan también una tensión respecto de la función de los MNC en relación con los SNC, dado que algunos países esperan que “ayuden a reestructuran, reforzar y/o regular sus sistemas nacionales de cualificaciones” (CEDEFOP, 2016) y otros sugieren que los MNC sean utilizados para “describir y no para cambiar los sistemas de cualificaciones” (CEDEFOP, 2016).

Respecto al tema visibilidad, resulta llamativo el resultado encontrado, afirman que “hasta el momento los MNC se han mantenidos ocultos al público en general” (CEDEFOP, 2016). Esta aseveración resulta contradictoria con los resultados señalados anteriormente los cuales informan un nivel de operatividad alto. Cabe preguntarse cómo pueden convivir ambas situaciones.

Otro déficit señalado en el informe es el referido a la falta de integración de los MNC con los sistemas de reconocimiento de aprendizajes previos –no formal e informal-, siendo esta tensión clave para que los interesados puedan construir trayectorias y así lograr el aprendizaje a lo largo de la vida.

Por último, en las perspectivas sugieren atender a estas dificultades recomendando a los países la “integración de los MNC con las políticas de educación, formación y empleo” (CEDEFOP, 2016).

Otro antecedente incorporado es el **Programa Eurosocial II** (2012-2015). El mismo tuvo como objetivo general, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de cualificaciones profesionales (SNCP). En el marco del programa, se consideraba que la finalidad de la organización de los SNCP se centra en producir un acuerdo entre los actores sociales involucrados (tanto del sector público como del sector empresarial y del trabajo) que ordene la oferta de formación para el trabajo, permite la construcción de trayectos formativos, genera procesos de reconocimiento (validación/acreditación) de competencias (entendidas como un saber hacer en contexto) obtenida fuera del sistema educativo, a través de la experiencia laboral y de vida. Una de las herramientas impulsadas fue la del armado de un catálogo de cualificaciones que, ordenara la oferta y facilitara la construcción de trayectos a medida y así la reinserción educativa.

En un primer momento se elaboraron informes nacionales de los países iberoamericanos que participan en esta acción: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay, dando cuenta del estado de la temática en cada uno de los países estudiados, conforme los siguientes componentes:

- Sistema de cualificaciones: En base a catálogos y en algunos casos marcos nacionales de calificaciones. Incluye el tema de reconocimiento de saberes previos.
- Sistemas formativos: Supone la ordenación de la oferta en función del catálogo, incorporando formación basada en competencias

- Sistemas de información: Se incorporar circuitos de detección de demanda y seguimiento.
- Sistemas de aseguramiento de la calidad: Se implementan planes de mejora, aplicación de normas ISO, operativos, etc.

El enfoque abordado consideraba que los SNCP, están conformados por estos componentes. Los cuales consisten en procesos orientados a conseguir productos, a través de herramientas metodológicas y dispositivos que los hacen posibles, y que está dotada de un conjunto de normas que regulan sus actividades y sus interrelaciones. En otras palabras, el SNCP es el conjunto interrelacionado de procesos, productos, dispositivos y normas que define, promueve y establece cómo se elaboran las cualificaciones profesionales requeridas para el desarrollo de los procesos productivos (de productos y de servicios), cómo éstas pueden adquirirse, cómo pueden acreditarse y validarse y, en fin, cómo puede obtenerse información y orientación para desarrollar una carrera profesional a través de ellas

Estos estudios permitieron observar los diferentes niveles de desarrollo de cada uno de los países participantes. Se encontró que en casi todos los países analizados disponen de algún catálogo o clasificador, o de alguna clasificación de las ocupaciones. Cabe señalar que, varios de ellos utilizan más de uno; en varios casos, alguno de estos catálogos son o pueden llegar a constituirse en embriones del catálogo del SNC. Sólo Colombia y Chile cuentan con avances de MNC. En todos los casos en los que se han elaborado perfiles profesionales desde el enfoque de la competencia profesional, se han seguido procedimientos semejantes y metodologías similares.

Esta información fue analizada por Arbizu (2015), donde identifica dos tareas más urgentes relacionadas con la contribución de los sistemas formativos al establecimiento de un sistema nacional de cualificaciones.

En primer lugar, allá donde está pendiente, la creación y/o el desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones Profesionales (con un catálogo de perfiles profesionales) que permita la elaboración de contenidos formativos y currículos a partir de dichas cualificaciones. En segundo lugar, reforzar las relaciones interdepartamentales entre Educación y Trabajo, a fin de conseguir una articulación y/o, en su caso, integración de los diseños y de las ofertas formativas de los respectivos sistemas formativos (Arbizu, 2015)

**En síntesis**, en los enfoques presentados existe acuerdo respecto de la función de un SNC, entendiendo que atiende los temas referidos al ordenamiento de la oferta, la cualificación, su desarrollo en diálogo con los diferentes actores involucrados, es decir, ámbitos de gobierno (carteras de educación, trabajo, industria y los oferentes), oferentes del sector privado, sector empresarial y del trabajo.

Ahora bien, esta es la mirada desde organismos internacionales, como ya se ha mencionado, el aporte central de este trabajo es el de discutir y analizar este lineamiento de política desde una perspectiva crítica, en la cual se pone el acento en la mirada de los actores, intentando así aportar elementos que permitan la reconfiguración de éstos procesos, no como un relato lineal, sino identificando tensiones emergentes.

### **1.3.6. Una mirada comparada: aportes desde la supranacionalidad.**

Como resultado de una preocupación común para los países de la región, se verifica el ingreso de la temática referida a la construcción de *los Sistemas Nacionales de Cualificaciones*, en las agendas de Iberoamérica.

De hecho, en la XXII Conferencia Iberoamericana de Educación, bajo el lema *La Formación Técnico-Profesional y su impacto en el tejido empresarial*, realizada el 6 de septiembre de 2012, en la ciudad de Salamanca, en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se resolvió apoyar la definición e implantación de sistemas de cualificaciones y capacitación técnico-profesional con objetivos comunes a partir de la diversidad de cada país. También se propuso promover el establecimiento de:

(...) un sistema ampliamente compartido de reconocimiento, evaluación y acreditación de las competencias de las personas trabajadoras, y caminar así hacia un sistema iberoamericano de cualificación y capacitación técnico-profesional que incentive la mejora de la formación real de los ciudadanos.” (OEI, 2012)

En Panamá, al año siguiente, en la XXIII Conferencia Iberoamericana de Educación, los Ministros y representantes de los países iberoamericanos, además de destacar los progresos en el desarrollo de la FETP, se comprometieron a “dar un nuevo impulso al desarrollo del Programa Eurosocial II de la Unión Europea para configurar Sistemas Nacionales de Cualificaciones.”(OEI, 2013)

Es en éstas recomendaciones que se menciona por primera vez el concepto de SNC. El tema viene siendo estudiado y analizado desde hace tiempo. En un estudio comparado realizado por Leonard Mertens (Mertens, 1997) agrupó a los sistemas nacionales de cualificaciones y formación profesional en tres modelos de sistemas basados en las competencias profesionales:

1) Modelos impulsados por el gobierno: se creó por ley una autoridad nacional de cualificaciones encargada de impulsar y gestionar el sistema. Casos: Reino Unido, Australia, Sudáfrica y Nueva Zelanda

2) Modelo regulado por el mercado: no existe una autoridad nacional y se desarrolla a partir del impulso de los sectores económicos y profesionales, siguiendo la demanda del mercado laboral. Caso: EEUU

3) Modelo impulsado por organizaciones de actores sociales: asumen un papel protagónico los actores sociales. Casos: Alemania, Francia, Italia, países escandinavos y Canadá.

Dentro de esta tipología se podría considerar que el caso de España corresponde al modelo 1. Se ha desarrollado una institucionalidad llamada INCUAL (Instituto Nacional de Cualificaciones de España) que, asume el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional -SNCFP-, entendido como un conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, mediante la configuración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. “Busca promover y desarrollar la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo”. (INCUAL, 2016)

Enmarcado en los acuerdos de la Unión Europea, el INCUAL afirma que “la misión esencial del sistema consiste en dar una respuesta a la necesidad de establecer los niveles de extensión y características de la competencia profesional que debe ser alcanzada en los diversos campos de la actividad productiva, de forma que se satisfagan las necesidades de la producción de bienes y servicios y del empleo, se anime a las personas a construir y progresar en su

cualificación profesional, y se estimule a los empresarios y a las organizaciones sindicales y empresariales a reconocer y validar las cualificaciones conseguidas”. (INCUAL, 2016)

En cuanto a los instrumentos que posibilitan el desarrollo de los SNC, el INCUAL identifica:

- El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, de estructura modular, incluye el contenido de la formación profesional asociada a cada cualificación.
- Un procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales.
- La información y orientación en materia de formación profesional y empleo.
- La evaluación y mejora de la calidad del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, para proporcionar la oportuna información sobre el funcionamiento de éste y sobre su adecuación a las necesidades formativas individuales y a las del sistema productivo. En el caso Europeo, el componente de calidad, está regulado por un marco legal nacional pero también participa de la Red Europea de Aseguramiento de la Calidad de la Formación Profesional.

Respecto a los procesos de integración subregional, además del mencionado Marco Europeo de Cualificaciones, existe un desarrollo en el Caribe Inglés, el Marco Regional de Cualificaciones ETFP CARICOM. El mismo fue acordado en el año 2012. Atiende los niveles correspondientes a la Educación Técnica y Formación Profesional (por sus siglas en inglés, TVET). En 2014, luego de consultas con más de 350 actores, se aprobó una nueva estrategia, la misma está guiando los planes de acción en los estados miembros según estos implementan el marco de cualificaciones regional, llamado Caribe Vocational Qualification (CVQ),

Durante la realización del presente estudio, el programa estaba activo en doce países: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago (CANTA, 2014). Cada uno de los países se encontraba definiendo su propio marco, de modo que el CVQ les sirve para la comprensión mutua y la movilidad de los estudiantes y trabajadores entre estos pequeños estados.

En el caso de los países en estudio, dos son miembros del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, Argentina y Brasil. En la firma del acuerdo fundacional, Tratado de Asunción en 1991, no se menciona a la formación profesional, ni a la educación técnico profesional, sin embargo, ambos temas fueron incorporados desde las primeras reuniones en subgrupos de trabajo, el N° 10 y 11, de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. En particular se destacan los temas abordados del subgrupo 10: la creación de un observatorio de mercado de trabajo, la elaboración de una matriz comparativa de los sistemas nacionales de formación profesional, la construcción de un glosario de formación profesional y el impulso al enfoque de competencias laborales

En el mismo año, el Consejo del Mercado Común (CMC), a través de la Decisión 07/91, creó la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR (RME), se crea así el Sector Educativo del MERCOSUR como un espacio de coordinación de las políticas educativas que reúne los países miembros y asociados del MERCOSUR. En éste marco, a partir de 1995, se convocó la primera reunión fundacional de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Tecnológica (CRC ET), desde donde se han desarrollado experiencias de homologación de títulos, se elaboró también un glosario de términos y, se han impulsado acciones de cooperación con Unión Europea, entre otros.

Estos procesos evidencian avances y logros, "pero también debilidades, que suponen un freno para su desarrollo futuro" (Ferreira, 2003). La autora enuncia estas debilidades, señalando la carencia de: supranacionalidad, representatividad efectiva de la sociedad civil, de eficacia plena de las normas de la integración, Tribunales de Justicia de carácter regional y permanente y, en el sistema de adopción de decisiones.

Desde este trabajo se agrega una más: la ausencia de articulación entre las acciones desarrolladas por los ministerios de trabajo (desde los subgrupos 10 y 11) y los ministerios de educación (desde la CRC ET).

#### **1.4. Debates actuales desde la investigación, informes y estudios sobre la temática de educación y trabajo**

En este apartado, se realiza una aproximación al estado del conocimiento sobre estudios de EFTP, disponible en la región para el período en estudio (2012-2014). Se analizaron tanto informes de organismos internacionales como investigaciones y trabajos de tesis. Para ello se han considerado diferentes fuentes primarias y secundarias.

Entre las primarias se analizaron los Informes Nacionales del Programa Eurosocial II (2010-2014) ya que una de las líneas de trabajo del programa fue la de fortalecimiento de los SNC. Por ello, se ha tomado los Informes Nacionales de Argentina, Brasil y Colombia realizados por Briasco, en el marco del Programa. Otras fuentes han sido distintos documentos y artículos académicos realizados por Briasco a lo largo de su carrera profesional.

Como fuentes secundarias se estudiaron publicaciones de acceso abierto disponibles en los sitios de los organismos citados: OIT, OIT-CINTERFOR, OCDE, OEI, UNESCO, CEDEFOP, NORRAG, Redetis IIPE, entre otros.

Dentro de las revistas científicas: Redalyc; HISTEDBR; RELAPE; RELEC; Revista Económica del Caribe; Revista Española de Educación Comparada; Revista Iberoamericana de Educación; Cuadernos de Educación, entre otras. Y Tesis de universidades nacionales como la Universidad Nacional de Córdoba, Nacional de Cuyo, UBA, San Andrés e internacionales como la Universidad de Antioquia; UNED y Universidad Autónoma de Madrid.

#### **Aportes desde los informes internacionales:**

*The Network for International Policies and Cooperation in Education and Training* (NORRAG) en el año 2013, dedicó el Boletín N° 48, a la EFTP, las habilidades y el empleo. En el mismo, afirma que la selección de este tema obedece a dos razones: en primer lugar, 2012 fue el año en que se publicaron muchos informes (mundiales) sobre habilidades y empleo por parte del Grupo del Banco Mundial, la UNESCO, la OCDE, la Organización Internacional del Trabajo, el G20, McKinsey y otros. En segundo lugar, han ido ganando en importancia las discusiones referidas a futuras agendas de desarrollo post 2015, incluyendo el futuro de los objetivos de la EFPT y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) después de esa fecha. Se menciona que “(...) puede sorprender, cuando tantos informes mundiales se han focalizado sobre habilidades, EFTP, empleo y puestos de trabajo en el 2012, que esto no parece (todavía) haberse traducido en propuestas claras para objetivos y metas de la EFTP o habilidades en el próximo plan de desarrollo”. Además, se analizan los diferentes informes sobre “habilidades” –habilidades para la vida- y encuentran un vacío en la conceptualización.

Y si bien se desarrolla “una noción de habilidad para el trabajo y una noción de habilidades para la vida, básicas y transferibles (...) no sorprende que sea un término tan vago –habilidades para la vida...- que nunca se podido monitorear, ni seguir, en parte porque en la comunidad internacional nunca se acordó sobre lo que es”.

Se hace hincapié en que no sólo es vital para las habilidades (y el empleo) un entorno de inversión económica sino también un ambiente propicio desde el vientre materno hasta los primeros años de vida, así como el entorno social, institucional y político. El informe considera que en relación con su Buena Práctica en la EFTP que las habilidades son una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento económico y una mayor productividad. Informe sobre Desarrollo Mundial (WDR 2013, citado en NORRAG, 2013)

Los otros informes analizados en NORRAG (2013) son, el de OCDE (2012) y, el del Instituto McKinsey. El primero *Mejores habilidades, mejores empleos, mejores vidas*, se centra en las habilidades de las personas adultas, incluyendo alfabetización, cálculo numérico, la resolución de problemas en ambientes ricos en tecnología y las habilidades utilizadas en ambientes de trabajo. En el otro, llamado: *Empleos, sueldos y habilidades*, propone un enfoque con el que se trabaja el concepto de habilidades coincide con el de educación, cuando dice “alta cualificación se refiere a trabajadores con nivel superior...” y las siguientes, media y baja correspondientes a los niveles educativos secundario y primario.

El aporte central del análisis presentado en éste boletín es la aseveración referida a la debilidad conceptual con la que se encara el tema de “habilidades” en los mencionados informes.

**UNESCO.** En 2012, en el marco del *Consenso de Shanghai* realizado en el Tercer Congreso Internacional sobre Educación y Formación Técnica y Profesional, recomienda... “*Transformar la EFTP: forjar competencias para el trabajo y la vida*”, recomienda a los países

miembros, que consideren la posibilidad de poner en práctica las siguientes medidas: a) Realzar la pertinencia de la EFTP , b) Ampliar el acceso y mejorar la calidad y la equidad, c) Adaptar las cualificaciones y trazar trayectorias , d)Mejorar las bases de datos, e) Fortalecer la gobernanza y ampliar las alianzas, f) Incrementar la inversión en la EFTP y diversificar la financiación. g) Promover la EFTP, h) Resaltar el papel fundamental que desempeña la EFTP en el fomento de la prosperidad económica y la cohesión social.

El aporte central de este documento es el de promover un enfoque amplio para el tema de EFTP. Es decir, supera el reduccionismo de miradas centradas en adecuación para el empleo, instalando la mejora de la calidad de vida.

Los tres informes siguientes: **CEPAL-OIT (2014)**, **CEDEFOP (2010)** y **CAF (2014)** abordan cuestiones más específicas sobre diseño de políticas, donde se menciona el planteo presentado en este trabajo de tesis.

En el primero, **CEPAL-OIT (2014)** sobre coyuntura laboral, dedicado a los desafíos e innovaciones en la FP, afirma que:

Las carteras de trabajo y de educación se han convertido en muchos países en actores centrales de las políticas de formación profesional. Si bien en varios casos actúan con programas propios, lo que resulta más relevante es su papel en las tareas nacionales tendientes a dotar a la oferta formativa de un carácter más articulado y sistémico. En tal sentido, se ubica su impulso y acompañamiento al establecimiento de esquemas de identificación, normalización y certificación de competencias, a la adopción de marcos nacionales de cualificaciones y a la convocatoria a diálogos nacionales y sectoriales sobre formación profesional, entre otras líneas de actuación (CEPAL-OIT, 2014)

En el informe que presenta **CEDEFOP (2010)** denominado: *Tendencias en la modernización de la formación profesional*, proponen los siguientes ejes: 1) Mejorar la imagen y el atractivo de la FP, 2) Sistemas de cualificaciones, marcos de cualificaciones y resultados de la formación, 3) Situación de los profesionales de la enseñanza y la formación en la FP, 4) Desafíos y tendencias de los servicios de información, asesoramiento y orientación

**CAF (2014)** es un informe reciente sobre formación profesional donde se identifican los siguientes desafíos para los sistemas de capacitación de América Latina: 1) Gobernanza y participación de actores en diferentes planos de los sistemas de EFTP, 2) Pertinencia, 3) Formas de provisión de los servicios de capacitación, 4) Calidad de la formación. 5) Sistemas de acreditación y certificación, 6) Financiamiento, 7) Evaluaciones de impacto.

El aporte de éstos tres informes es básicamente el de señalar la necesidad de construcción de sistemas de cualificaciones, que ordenen los procesos formativos, transparenten la certificación y evaluación, aseguren calidad y cuenten con estadísticas confiables.

Por último, se analiza la nueva agenda sobre habilidades vigente para Europa (**Comisión Europea. 2016**). El principal objetivo es “asegurar que la gente desarrolle un amplio conjunto de cualificaciones desde las edades tempranas de la vida y consiga aumentar al máximo el capital humano de Europa, que contribuye a mejorar la empleabilidad, la competitividad y el crecimiento económico en Europa”. Se verifica el mismo enfoque amplio que se mencionó anteriormente.

Proponen un plan de diez acciones prioritarias para “afrontar los problemas y asegurar que las cualificaciones sean más visibles y mejoren su reconocimiento a nivel local, nacional y europeo, desde las escuelas y universidades hasta el mercado laboral”. Entre otras, las acciones son retomar y profundizar acciones ya iniciadas: revisión del Marco Europeo de Cualificaciones; la revisión del Europass, actualización de las competencias clave y la revisión de la garantía de

capacidades (dirigida a los adultos sin nivel secundario). Las restantes acciones denotan una decisión de alta política referida a la centralidad para las políticas de mejora de las cualificaciones: “Hacer de la educación y la formación profesionales (EFP) una primera opción; herramientas para establecer el perfil de capacitación de nacionales de terceros países; plan de cooperación sectorial sobre capacidades y una coalición en favor de las capacidades digitales y el empleo”. Asimismo, agregan una iniciativa novedosa, que es la del seguimiento de los titulados para mejorar su inserción y el desarrollo de formas eficaces para hacer frente a la fuga de cerebros.

Del análisis de estos documentos, se observan las siguientes preocupaciones en manifiestas en los discursos referido a políticas de EFTP:

- Debilidad conceptual con la que se encara el tema de la EFTP y de las competencias en particular (sobre el término habilidad).
- Necesidad de promover un *enfoque amplio* para el tema de EFTP. Superar el reduccionismo de miradas centradas en adecuación para el empleo, instalando la mejora de la calidad de vida
- Construir *sistemas de cualificaciones*, que organicen los procesos formativos, transparenten la certificación y evaluación de competencias, aseguren calidad
- Contar con estadísticas confiables sobre el desarrollo de la EFTP.

Se han considerado los aportes desde estos documentos e informes atendiendo a que, por sus características, no cumplen con el método científico para su elaboración, y que “corresponden a los objetivos y metas planteadas en los proyectos político institucionales de cada organismo” (Taccari, 2011). En este sentido, siguiendo a Maturo (2014) funcionan como insumos para los

gobiernos, como apoyo para el diseño, elaboración y desarrollo de las políticas, "no obstante los resultados presentados hasta ahora no alcanzan para realizar un análisis profundo de las problemáticas que se plantean en el nivel de la práctica y sólo se quedan en el análisis superficial de cambios visibles o estructurales" (Maturó, 2014). Como menciona Ball (1994) los aportes de estos informes serán considerados dentro del "contexto de las influencias", puesto que funcionan como inductores para la construcción de las agendas de los países, en particular los de la región.

En este sentido De Ibarrola afirma que:

Distintos organismos internacionales como el G20 (OIT, 2010), la OECD (2011) la UNESCO por la vía de sus autores auspiciados (2015) y la OEI (2016) han venido recomendando las principales estrategias de políticas y gestión de la Educación y la Formación Técnica y Profesional. Todos ellos coinciden en prever las necesidades futuras en términos del desarrollo de competencias, derivadas de una mejor información del mercado de trabajo y los servicios de empleo con enfoques sectoriales y avanzar en los sistemas nacionales de cualificaciones. Se recomienda mayor participación de los interlocutores sociales y abrir de manera amplia el acceso a la formación (incluyendo igualdad de género, atención a personas con discapacidad, migrantes, y trabajadores informales); reformar la orientación vocacional; mejorar la calidad y pertinencia de la formación, lo que exige medidas relativas a la formación y experiencia de los maestros y capacitadores; hacer uso completo del aprendizaje en los lugares de trabajo y valorar la experiencia laboral; mejorar el gobierno y la gestión, evaluar y llevar seguimiento de la EFTP y asegurar la transparencia de los sistemas." (De Ibarrola, 2016)

### **Aportes desde las investigaciones y tesis sobre EFTP**

En un trabajo reciente sobre el estado del arte sobre EFTP -de nivel medio en Argentina y Brasil- a partir de la década de los 90', Maturó (2014), identifica cuatro líneas para sistematizar la

información recabada: a) la relación entre educación y trabajo, b) de las políticas educativas, c) los aspectos pedagógicos y didácticos y d) la perspectiva comparada entre los países del estudio. Se sigue esta caracterización, agregando otra línea, e) la de estudios de inserción de jóvenes, es decir, los estudios sobre educación y trabajo que relacionan los títulos obtenidos con la inserción ocupacional.

*a) la relación entre educación y trabajo*

En la primera línea de investigaciones afirma que "se caracterizan por realizar una reconstrucción histórica de la relación educación y trabajo, remarcando su función económica como marca distintiva". Se comparte esta mirada y coincide con los autores citados por Maturo, a saber: Puigros y Bernetti, 1993; Pineau, 1977; Dussel y Pineau, 2003.

Se suma otro trabajo, donde se introduce el concepto de *lógica* -ya citado anteriormente refiriendo a la lógica productiva y al educativa (Gallart, 2003)-, entendida como *lógicas de formación* (Jacinto, 2015). El artículo discute las diferentes lógicas en la formación profesional (inicial y continua, en Argentina) en el período 2003-2010, intentando indagar si en el mencionado período se produjo una reconfiguración del campo de la FP y, concluye afirmando que:

Las lógicas educativa, laboral y social previas se han transformado en el marco de nuevas políticas públicas y el reposicionamiento de los distintos actores sociales. Si bien se evidencian contradicciones y tensiones entre estas lógicas, la introducción de una perspectiva de protección social reubicó a los actores en un diálogo ampliado y concibió a la población a la que se dirigía, como trabajadores en lugar de beneficiarios asistidos, vinculando la formación con subsidios universales, orientación y puentes con el mundo del trabajo" (Jacinto. 2015).

Desde esta misma perspectiva, Correia (2010) discute la relación entre trabajo y formación considerando una relación ambigua desde lo político y lo epistemológico. Rescata el papel de la formación como un derecho social, proponiendo abrir nuevas dimensiones de análisis.

Respecto al análisis del vínculo educación y trabajo podemos concluir que hacen falta estudios que abran las dimensiones de análisis. Los datos cuantitativos clásicos no alcanzan para entender el quiebre fuerte que se produce en algunos casos. Asimismo, por las transformaciones que se producen en las trayectorias de los individuos en la actualidad se hacen necesarios estudios longitudinales. Estos estudios podrán ayudar a clarificar cuáles son los circuitos por los que transitan los diferentes grupos sociales entre la escuela y el trabajo para indagar el verdadero papel que la educación estaría jugando en el empleo y en la igualdad de oportunidades". (Sendón, 2013)

Otro aporte sobre espacios vacantes de la investigación de estos temas es señalado por Graizer (2006) quien afirma que: “se hace necesario el estudio y conceptualización de las nuevas formas de recontextualización del conocimiento oficial a ser transmitido en los sistemas educativos en relación con el mundo del trabajo.” (Graizer, op.cit)

#### *b) de las políticas educativas*

Respecto a la segunda línea, Maturo (2008) considera que las investigaciones se pueden distribuir en dos períodos, siendo el momento del quiebre en los 90', dado los procesos de reformas desarrolladas en los distintos países. Si bien los estudios disponibles se centran en la reforma de los 90' para el caso de Argentina, enfatizan la mirada en la institución educativa. Gallart (2003); Testa y Sánchez (2003); Frigotto y Ciavatta (2003); Maturo y Rubio (2008); Ferretti, (2009), entre otros autores han realizado investigaciones en esta línea. A la anterior

identificación, se agregan los aportes de Filmus (1996, 1997), Paiva (2000), Weinberg (2008, 2014, 2015) y De Ibarrola (2002, 2004, 2006, 2009, 2010, 2016).

*c) los aspectos pedagógicos y didácticos*

En la tercera línea, referida a los aspectos pedagógicos y didácticos, Maturo cita las investigaciones sobre la detección de competencias y ofertas de capacitación como punto de partida para fortalecer la relación escuela y trabajo. Autores como Novick y otros, (1998); Briasco y Vargas, (2002), Gallart, (2003); Jacinto (2004); Jacinto y Millenar (2007); entre otros.

En particular, para el presente estudio se han considerado otros aportes referidos al cambio curricular y al enfoque por competencias.

Un estudio realizado por Salas Zapata (2005), desde la Universidad de Antioquia, en Colombia, se centró en analizar los procesos de evaluación vigentes en el país, los cuales corresponden a un modelo de formación tradicional que entra en conflicto con el de formación por competencias. Sugiere “considerar las implicaciones curriculares, didácticas y evaluativas que ello acarrea, y que por consiguiente obliga a replantearla desde el currículo, la didáctica y la evaluación”. Afirma que:

El desarrollo de las competencias, al requerir de aprendizajes significativos, implica a los docentes abordar los procesos cognitivos e intelectivos de manera individual dentro del proceso de formación del estudiante, sin ello no se podrían lograr los niveles de comprensión que el estudiante necesita de los procesos que se dan dentro del aprendizaje. (Salas Zapata, 2005)

En esta misma línea se agrega la “Propuesta de un modelo de evaluación integral del proceso de enseñanza- aprendizaje acorde con la Educación Basada en Competencias”, elaborada por un grupo de investigación de la Universidad Veracruzana. En el estudio afirman que:

El enfoque de EBC requiere de una resignificación del proceso enseñanza-aprendizaje y del papel primordial que tiene la evaluación para que éste se desarrolle efectivamente, ya que los rasgos característicos de dicho enfoque exigen el desarrollo de un perfil profesional, de unos roles y de unas actividades diferentes a las que tradicionalmente se han desarrollado. (Jimenez Galán y otros, 2011)

Otro aporte incorporado es el de los materiales elaborados en el marco del programa IBERFOP (Mertens, 1998 y Bertrand, 1997). En éstos se presentan desarrollos conceptuales y elementos de debate, en particular del tema certificación, evaluación y gestión por competencias.

Por la especificidad del núcleo del presente estudio, el de la construcción de SNC, se incorporan informes como el de CEDEFOP (2015) donde analiza la situación de los países europeos respecto de la construcción de marcos nacionales de cualificaciones. Se suma además, un trabajo de Hernández y Solis (2015) donde discute la experiencia chilena respecto de la construcción del marco nacional. De este material se rescata el señalamiento sobre la progresividad necesaria para la construcción de un SNC, en el cual interactúan diferentes instrumentos, dispositivos, recursos; siendo el MNC una parte de este proceso. Afirman que “el marco debe estar acompañado de otras herramientas...de manera de complementarse entre sí para el logro de la formación a lo largo de la vida...” (Hernández, Solis, 2015)

*d) la perspectiva comparada entre los países del estudio.*

Respecto con los estudios comparados, además de los informes internacionales mencionados -ítem anterior- se agregan la serie de estudios comparados realizados entre la UNED-OEI; donde se analizan la situación de cada uno de los países de la región, respecto de la oferta de formación para el trabajo.

Se consideran también los aportes de los estudios realizados desde la Universidad Autónoma de Madrid, por el Grupo de Investigación Reconocido sobre *Políticas Educativas Supranacionales* (GIPES) cuyo objeto se define como "un área emergente del saber pedagógico, en íntima conexión con la Política Educativa, la Educación Comparada y la Educación Internacional; tratando de acotar su objeto de estudio y apuntar sus áreas de interés propio" (Valle, 2012)

*e) estudios de inserción de jóvenes*

El último grupo de estudios, referidos a inserción de los jóvenes tiene una larga tradición académica en la región. Filmus (1996,1997), Jacinto (2007, 2008, 2010, 2011), Hernández (2011) Miranda (2015), De Ibarrola (2016), entre otros, se referencian teóricamente en los abordajes de Bourdie y Passeron (1977) para examinar las desigualdades sociales; la relación capital cultural con construcción de una trayectoria ocupacional efectiva; la devaluación de credenciales; el fenómeno de fuga en adelante, entre otras vinculaciones.

Siguiendo esta tradición, las investigaciones académicas, examinadas suelen cuestionar la linealidad de la adecuación entre niveles educativos, oferta formativa y la trama de la inserción ocupacional, poniendo en discusión la teoría del capital humano. La segmentación de los grandes escenarios de los límites de la capacidad de la educación y la capacitación para influir en las transiciones laborales de los jóvenes Jacinto (2011)

Agrega además el nuevo énfasis de estos estudios, de transiciones laborales, orientados a: tramas sociales y sectoriales; la centralidad de las instituciones y las lógicas de acción de los sujetos. Asimismo, se han considerado los informes de SITEAL y los trabajos de Miranda (2015) y Feijoo (2016) que aportan la discusión respecto de la rotulación de Ni-Ni, para los jóvenes que no estudian ni trabajan.

Otro aporte es el de De Ibarrola (2010), en un trabajo presentado en la UNC, identifica los aportes realizados desde la investigación a las relaciones educación y trabajo en México. Ordena la presentación a partir de siete preguntas: 1) a mayor escolaridad ¿mejores trabajos? ¿Mejores ingresos? ¿Mayor desarrollo económico? 2) ¿es cierto que el sistema escolar no responde ni en cantidad ni en calidad a las necesidades del mercado? 3) ¿quién planifica la formación para el trabajo en el país? 4) ¿cómo se relacionan el crecimiento y la diversificación de la escolaridad en México con el crecimiento heterogéneo y las transformaciones del mercado de trabajo? 5) ¿qué tan equitativa y de calidad es la formación para el trabajo? 6) ¿cómo viven los distintos grupos de población formación para el trabajo? los jóvenes, los sectores de pobreza, los adultos, la cuestión de género. 7) ¿dónde se aprende mejor a trabajar ¿en la escuela? ¿En el trabajo?

A lo largo del texto presenta diferentes planteos, los discute, identifica tensiones y plantea nuevas preguntas, las cuales serán retomadas para el desarrollo de la tesis.

## **Capítulo 2: Objetivos y Metodología**

En este capítulo se desarrollan los objetivos de la tesis y la metodología seleccionada para estudiar la formación para el trabajo en Argentina, Brasil y Colombia; las reformas que se están llevando a cabo e, identificar tendencias y tensiones, interpelando las mismas desde los aportes conceptuales que se proponen.

### **2.1. Objetivos**

#### **Objetivo general**

- Caracterizar la situación actual de las políticas públicas de EFTP desarrolladas desde los Ministerios de Trabajo y Educación, en Argentina, Brasil y Colombia, enmarcadas en la construcción de Sistemas Nacionales de Cualificaciones.

#### **Objetivos específicos**

- Analizar las condiciones normativas, políticas, institucionales y organizacionales que regulan la gestión de la educación y formación técnica y profesional (EFTP) en los tres países seleccionados, con énfasis en la identificación de los componentes necesarios para el diseño de Sistemas Nacionales de Cualificaciones.
- Estudiar las transformaciones curriculares referidas a la formación basada en competencias (FBC) a nivel macro, teniendo en cuenta los sistemas nacionales contemplados, los actores del ámbito socio productivo y educativo (Estado, gremios,

asociaciones empresariales, cooperativas y escuelas o centros de FP) y los resultados alcanzados.

Las indagaciones preliminares sobre la temática de EFTP y de los sistemas de cualificaciones en la región nos permiten concluir que este tema se encuentra “algo investigado pero poco estructurado” Sampieri (1998).

Las políticas públicas en el ámbito de la EFTP, que vienen desarrollando los países de América Latina, se caracterizan por políticas y *acciones* que intervienen en la ordenación de la oferta formativa. En general se trata de políticas y *acciones* a nivel macro y en pocos casos se explicitan acciones a nivel micro. Por acciones a nivel micro entendemos el desarrollo de modelos de gestión institucional que respondan y viabilicen los supuestos delineados en el nivel macro, y que posibiliten una retroalimentación de los mismos, en un proceso de interacción entre ambos niveles. Esta situación produce una fractura que podría ser una de las razones por las cuales se verifican magros resultados en los procesos de transformación vigentes.

### **Preguntas de la investigación:**

- ¿Cuáles son los aspectos referidos a la constitución, construcción y desarrollo de la ordenación de la oferta de formación para el trabajo- en particular la EFTP- orientada hacia el enfoque integral de organización de los Sistemas Nacionales de Cualificaciones?
- ¿Qué objetivos se plantean para las políticas de EFTP, desde los actores de gobierno y los actores sociales?
- ¿Cuál es el papel de los actores de gobierno y los actores sociales?

- ¿Qué acciones se han planificado y/o desarrollado referidas a las políticas de reconocimiento, certificación de las competencias construidas fuera del sistema educativo formal?
- ¿Qué estrategias se verifican para el desarrollo de las mismas a nivel local, e institucional?

## 2.2. Metodología

Para llevar adelante la investigación utilizaremos una metodología de corte cualitativo, con aportes desde los estudios comparados en educación. En este sentido, se espera desarrollar la investigación desde “la necesidad de comprensión del sentido de la acción social en el contexto del mundo de la vida y desde la perspectiva de los participantes” (Vasilachis de Gialdino, 1992).

La perspectiva *cualitativa* sostiene la especificidad de las ciencias sociales. Aboga por el análisis de lo individual y lo concreto, por medio de la *comprensión* o interpretación de los significados intersubjetivos de la acción social (desde el punto de vista de la investigación social). Es decir, desde este abordaje se intenta captar la definición de la situación que efectúa el propio actor y el significado que éste da a su práctica cotidiana. A su vez, se basa en un método comparativo que enfrenta casos similares entre sí, pero que se diferencian en algunas características cruciales, tratando de formular interpretaciones que incluyan conceptos teóricos. “Lo central es que esos conceptos se van construyendo en el mismo proceso de análisis” (Glaser and Strauss, 1967).

En este proceso de construcción de la metodología, siguiendo a Achilli (2005) la enumeración de los fundamentos del enfoque socioantropológico:

1º: el relacional dialéctico que supone conocer procesos que van más allá de los casos separables, que se mueven entre y más allá de ellos y que en el proceso los transforman.

2º: el carácter de movimiento,...que se imprime en las prácticas y relaciones sociales aún su aparente estabilidad y equilibrio (Lefebvre; 1970).....presentes en los que se “mueven” huellas de otros tiempos pretéritos así como proyectos germinales del porvenir.

3º: el carácter contradictorio/de conflictividades que se incluye en los procesos sociales con contenidos concretos, no otorgables apriorísticamente....lo que adquiere relevancia reconocer en los sujetos, sus prácticas, sus experiencias, los modos de constitución de distintos espacios, distintas relaciones, distintas modalidades de conflictividades. (Achilli, 2005)

La elección del paradigma cualitativo, desde este enfoque, se justifica porque el investigador se aproxima al problema para comprenderlo, y su interés se centra en estudiar a los sujetos en su contexto. Esta investigación no pretende trabajar con muchos individuos sino más bien con pocos, pero considerándolos en toda su complejidad; se trata de comprender el fenómeno más que de buscar generalidades. El sujeto es constructor y fuente de conocimientos y los resultados, las reflexiones y afirmaciones, contribuirán significativamente a una nueva producción de conocimiento.

Consideramos la importancia de analizar las relaciones y procesos cotidiano no a modo de formulaciones vacías que silencian a los propios protagonistas sino reconociendo el conjunto de representaciones, significaciones y sentidos que generan los sujetos como parte de un conjunto social. Por lo tanto, no como individuos aislados sino en interacción/relación con otros que es el único modo de producción de sentidos en tanto no existe sujeto fuera de las relaciones sociales (Achilli ,2005)

Por otro lado, los desarrollos de los comparatistas aportan elementos para direccionar el trabajo en la línea señalada anteriormente. En 1933 Kandel (citado en Bray y otros, 2010) refiriéndose al principal valor del enfoque comparativo, considera que: “reside en un análisis de las causas que los han producido (problemas) en una comparación de las diferencias entre varios

sistemas y las razones subyacentes y, finalmente, en un estudio de las soluciones que han intentado” (Kandel, citado en Bray y otros, 2010)

La utilización del método comparado requiere, al igual que cualquier otro método de análisis empírico, una serie de decisiones previas referidas al diseño de la investigación. En particular, sobre la posición del investigador en relación al objeto de estudio: el estudio comparado de los sistemas de EFTP tiene como finalidad conocer y comprender el fenómeno bajo estudio, a partir de diversas fuentes de conocimiento y de las reflexiones de los propios actores. “La investigación social, categoría donde incluyo la investigación comparada (...) es compleja, y sus resultados son inciertos. Tal tipo de investigación desafía la linealidad de la producción teórica positivista e interrumpe la expectativa de progreso” (Potts, en Bray y otros, 2010)

En este sentido, se tomará el modelo multiniveles diseñado por Bray y Thomas a mediados de 1990, conocido como “el cubo de Bray”, ya que es un aporte muy valioso en el desarrollo de investigaciones desde el enfoque comparativo. En las diferentes caras del cubo se representan: 1) conjunto de niveles geográficos espacios (regionales, subnacionales, hasta llegar a las clases e individuos; 2) atiende dimensiones de la comparación considerando grupos demográficos sin coincidencia espacial (origen étnico, edad, religión, género); 3) el tercer eje considera temas sustantivos como curriculum, métodos de enseñanza, financiamiento, estructuras administrativas, cambio político y mercado de trabajo. La tesis se ubicaría en la interfase que produce el cruce de los ejes 1 y 3.

Refiriéndose a su modelo, Bray anima a los investigadores a “considerar el análisis multiniveles, pero aun así no siempre es esencial (...) los buenos investigadores (...) necesariamente consideran factores a lo largo de cada uno de los ejes del cubo en lugar de aislar variables pertinentes para su hipótesis”. (Bray y otros, 2010)

El universo a ser estudiado lo constituyen los sistemas de EFTP de Argentina, Brasil y Colombia, ya que pusieron en marcha acciones de transformación curricular, con diferentes alcances, dispositivos y resultados. Y a partir de datos concernientes a los casos de los tres países, se propone descubrir principios comunes, en contextos diferentes. En este sentido, hay que señalar, que el análisis comparado se lleva a cabo en dos niveles diferentes: a nivel de sistemas (o nivel macrosocial) y a nivel interno del sistema (nivel intra-social) que incorpora características particulares de cada sistema de EFTP.

Gran parte de la investigación en educación comparada, se sustenta en la comparación de los sistemas educativo; definido como “un grupo de interacción, interrelacionado, o un todo complejo integrado por componentes interdependientes” (Bray. 2010). Esta tesis, no se indagará sólo en el sistema educativo en sí, sino que éste es parte de un sistema más complejo, dentro de las políticas públicas, dado que las políticas de educación y trabajo interpelan a las políticas de otros ministerios, no sólo el de educación.

El método comparado, basado en diferencias y similitudes, puede ser observado a partir de las diversas estrategias implicadas en el desarrollo de los sistemas de EFTP, orientado a la construcción de sistemas integrales, como son los SNC. Cabe señalar, que estas estrategias pueden ser vistas en un lugar, tiempo y ubicación diferentes. Dada la temática de esta investigación y el volumen de información sobre la misma, este método permite identificar estrategias y hacer interpretaciones respecto del diseño de políticas y acciones en el ámbito de la EFTP.

Los investigadores en educación comparada tenderían a ver la realidad como algo subjetivo y múltiple, más que objetivo y singular”; y sugiere, a los comparatistas de la educación que “tenderían a no ver a la investigación como libre de valoración y sin sesgos;

por el contrario, aceptarían la noción de que su investigación está cargada de valoración y que incluye sesgos del investigador (Bray y otros, 2010)

En éste sentido, siguiendo a Bray, se presenta un itinerario explicativo de las diferencias y similitudes para los casos de Argentina, Brasil y Colombia y en el proceso de diseño e implementación de la EFTP. Se desarrollan aspectos históricos, jurídicos y procesuales de dicha educación que permiten trazar un mapa de observación de las condiciones (contexto) donde prolifera la política de educación técnica y de formación profesional de los países implicados en el estudio.

Una estrategia clásica para definir la muestra en un estudio comparativo consiste en seleccionar *casos paradigmáticos* del fenómeno que se desea explicar. En los países seleccionados, el estudio deberá analizar el contexto normativo e institucional en el que se llevan a cabo las acciones en materia de EFTP –cuestiones macro- y las posibilidades de desarrollo a nivel local - nivel micro-.

En el presente estudio, se estudian los casos nacionales que no han logrado plasmar un sistema nacional de cualificaciones, de manera de observar las tensiones y acercarnos a la construcción de sentido respecto de dichos procesos. Se adhiere a la necesidad de no comparar solamente casos positivos, el método de similitud “nos permite establecer las condiciones necesarias para un cierto fenómeno, pero no nos permite conocer las condiciones suficientes para el mismo” (Pérez Liñan, 2008).

Al analizar las acciones en curso en los países estudiados, se considera que, puede ser o no ser suficiente contar con una normativa y una estructura orgánica institucional adecuada para la puesta en marcha de un sistema nacional de cualificaciones (SNC) y, que los establecimientos educativos o formativos estén en condiciones de producir transformaciones al interior de los

mismos, dado que el trabajo por competencias requiere otras aptitudes, otras capacidades, otras habilidades para llevar a cabo las mismas y en particular la construcción de viabilidad para el desarrollo de los sistemas.

Se pretende encontrar las “causalidades múltiples” (Ragin, 1987) que inciden en la puesta en marcha de un SNC. Una única condición causal no es suficiente para producir el resultado de interés, se requiere, por el contrario, la articulación de múltiples factores en una coyuntura determinada para que esto sea posible. Esto fue denominado “causalidad coyuntural” (Ragin, 1987).

Con el fin de construir sentido en el desarrollo de las políticas de EFTP, sin dejar de lado la diversidad histórica de los países, se propone la realización de una serie de entrevistas semi estructuradas a funcionarios/as de los tres países y a entrevistas a expertos en la temática.

Los ejes de indagación que se proponen son:

*a) Diseño de la EFTP. (Construcción de sistemas nacionales de cualificaciones):*

- Existencia de sistemas de evaluación y reconocimiento de la competencias profesional
- Normativa : tipo de acto administrativo para la creación/regulación y alcance
- Nivel de institucionalidad: sistemas integrales; cuasi sistemas; programas; prácticas fragmentada.
- Existencia o no en el país algún tipo de clasificación u organización de los empleos o puestos de trabajo vigentes en el mercado laboral
- Actores responsables de la implementación y actualización: administración pública, agentes sociales (empresarios y sindicatos), administración con el concurso de los agentes sociales, agencia externa, colegios profesionales, otros.

- Origen de la demanda para establecer y/o mejorar la clasificación u ordenación de los puestos de trabajo vigentes en el mercado laboral: por parte de empresarios, por parte de trabajadores, por parte de de la administración pública, por parte de los sistemas de información
- Existencia o no en el país de algún sistema que promueva el aprendizaje a lo largo de la vida o la formación continua de los trabajadores ocupados
- Jurisdicción responsable: el ministerio de trabajo y/o empleo, el ministerio de economía o similar, otro ministerio
- Grado de articulación: cantidad de otros organismos que articulan con la jurisdicción responsable.
- Rol de los agentes sociales en el diseño e implementación: consulta, intervención, co-ejecutor, etc.
- Origen del financiamiento de la formación continua de los trabajadores ocupados: los propios trabajadores, las propias empresas a sus trabajadores, la administración pública (mediante impuestos o cuotas), un mix de todos ellos
- Grado de centralización del sistema de clasificación de ocupaciones.
- Grado de reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la negociación colectiva
- Nivel de utilización de los perfiles elaborados.
- Existencia de un sistema de evaluación para que los trabajadores puedan someter a evaluación y, en su caso, vean reconocidas sus competencias adquiridas a través de la experiencia laboral y/o de formación no formal e informal (Políticas VANI)
- Articulación con programas de educación formal; certificaciones para el mercado de trabajo, integrado al sistema educativo.

- Existencia de sistemas de información: Observatorios nacionales/regionales/locales; Agencias de empleo; Unidades de información a nivel local
- Existencia de acciones de acompañamiento al primer empleo
- Existencia de Sistemas de calidad: cantidad de operativos nacionales realizados; certificación ISO o similar implementadas; aprobación de programas de aseguramiento de la calidad;

*b) Gestión de la EFTP: diálogo macro-micro:*

- Tipo de instituciones:
- Grado de conocimiento de la FBC
- Experiencia en el análisis de diagnóstico del entorno económico, social, laboral y educativo.
- Experiencia en la realización de planificaciones participativas
- Experiencia en la identificación de las demandas sectoriales del sistema socio productivo y del mercado de empleo
- Experiencia en el diseño e implementación de proyectos: cantidad de proyectos implementados por tipo: institucionales; productivos; de extensión
- Utilización de sistemas de información.
- Evaluación de la calidad: cantidad de operativos nacionales realizados; certificación ISO o similar implementadas; aprobación de programas de aseguramiento de la calidad;

Una vez analizadas las entrevistas, todos los insumos se combinan –triangulan- a fin de cruzar información que permita construir los núcleos de análisis tendientes a explicar el problema que abordamos en esta investigación.

Un objeto de investigación, por más parcial y parcelario que sea, no puede ser definido y construido sino en función de una problemática teórica que permita someter a un sistemático examen todos los aspectos de la realidad puestos en relación por los problemas que le son planteados (Bourdieu y otros, 2002)

En este proceso supone diferentes aproximaciones al objeto de estudio y, conforme la metodología propuesta se redefinió en la interacción con los materiales, durante el proceso de análisis. Se mantuvo una “vigilancia epistemológica” (Bourdieu y otros 2002) considerando la perspectiva del investigador. Para este proceso se contó con el apoyo de miradas críticas de especialistas y del director de tesis.

### **Estrategias metodológicas**

Como ha sido mencionado, dentro del enfoque propuesto para este trabajo, se utiliza más de un método de recolección, a efectos de “aumentar la validez de los resultados y el grado de confianza en los mismos” (Campbell y Fiske, 1959). En las Ciencias Sociales esta estrategia de investigación se denomina “triangulación” porque combina diferentes métodos para “favorecer la adquisición de un conocimiento más amplio y profundo de la realidad social” (Denzin 1989)

Siguiendo a Denzin (1989), es posible distinguir cuatro tipos de triangulación: de datos, de investigadores, teórica, y metodológica (intra y entre métodos). En este caso, se trata de una

triangulación de datos, ya que utilizaremos diversas y variadas fuentes de información sobre un mismo objeto de conocimiento, con el propósito de contrastar la información recabada. Y de una triangulación teórica, ya que el objeto de estudio (las políticas de EFTP) implica varias perspectivas de análisis, que son retomadas en el marco teórico y que comprenden a cada una de dimensiones de análisis mencionadas.

En este sentido, se utilizó la técnica de análisis de documentos y, se realizaron entrevistas semi estructuradas para el relevamiento de la información. En el Anexo 1 se presenta el instrumento utilizado.

Se incluye el análisis de fuentes primarias y secundarias tales como:

- Informes sobre los países de referencia; documentos y/o presentaciones realizadas en congresos, seminarios elaborados por Briasco (autora de la tesis)
- Marco normativo (leyes, decretos, resoluciones) que estructura la ETP en los países seleccionados.
- Normativa, documentación y archivo de los Programas de articulación educación/trabajo
- Documentos con estadísticas regionales y locales de los países seleccionados, tanto económicas, como laborales, educativas y sociales.
- Reglamentaciones y documentación sobre los catálogos nacionales vigentes.
- Normativa y documentación sobre las atribuciones de las distintas autoridades de aplicación, en lo referido a ET, FP, y sistemas FBC
- Documentos de evaluación, reportes o noticias que dan cuenta de las políticas de EFTP.

A su vez, se realizaron entrevistas *semi estructuradas* y *abiertas* (sólo en el caso de los

expertos). Estas entrevistas permiten conocer la realidad desde la perspectiva de los propios responsables de política de EFTP y los sistemas nacionales de cualificación, a efectos de describir e interpretar aspectos de la realidad que no son directamente observables en los documentos y la normativa: impresiones, opiniones, intenciones, proyectos, etc.

El carácter semi estructurado de las entrevistas implica, como ha sido mencionado, que se adecuaron las preguntas iniciales a las respuestas que el entrevistado iba proporcionando. El análisis de las entrevistas, se realizó a partir de un análisis de contenido, entendido como una técnica de investigación para elaborar conclusiones válidas y confiables de datos con respecto a su contexto. “El análisis de contenido se realiza por medio de la codificación, proceso en virtud del cual las características del contenido de un mensaje son transformadas a unidades que permitan su descripción y análisis preciso”. (Sampieri y otros, 1998)

Si bien inicialmente se planificó la realización de 10 entrevistas semi-estructuradas, en cada país a altos directivos responsables de EFTP. Este número fue variando conforme las agendas y sugerencias que se proponían realizar -durante la semana de estadía en cada uno de ellos-.

En total se realizaron 26 entrevistas a funcionarios/as de los tres países y 4, entrevistas a expertos en la temática, lo cual totaliza 30 entrevistas.

Las entrevistas fueron realizadas en los siguientes períodos:

Argentina: 19 de abril al 06 de junio de 2014

Brasil: 02 al 06 de julio de 2012

Colombia: 17 al 20 de julio de 2012

Expertos: 02 de julio al 21 de noviembre de 2014

Para la selección de los expertos a entrevistar se tuvo en cuenta lo planteado por autores como Katz y Lazarsfeld (1955), de empezar con un muestreo previsto y luego proceder con la “bola de nieve”. Esta forma de seleccionarlos implica solicitar a cada experto colaboración para facilitar el contacto con otros entrevistados potenciales entre las personas de su círculo de conocidos. Se trata de una muestra no probabilística, que se fue constituyendo gracias a los aportes de los distintos responsables de la implementación de los procesos de construcción de sistemas nacionales, del más alto nivel de decisión, tanto del ámbito de las políticas públicas como los actores sociales pertinentes.

La muestra incluye -al menos- una persona de los siguientes ámbitos vinculados a la EFTP:

- Responsable del sistema nacional/regional/local de cualificaciones profesionales (si existe)
- Responsables desde la jurisdicción educativa
- Responsables de la jurisdicción de empleo
- Representante de empresarios
- Representante de trabajadores
- Responsable de reconocimiento de competencias
- Director o integrante del equipo directivo de un centro educativo o de un centro de formación profesional
- Experto internacional del ámbito académico

En el Anexo 2 se presenta la distribución de frecuencias, resultado del procesamiento por el

Software Atlas.ti. Asimismo, considerando la ley de privacidad de datos, se han codificado las entrevistas de la siguiente forma:

E1: Responsable de la jurisdicción educativa

E2: Responsable de la jurisdicción de empleo

E3: Representante de trabajadores.

E4: Representante de empresarios

E5: Director o integrante del equipo directivo de un centro educativo o de un centro de formación profesional

E6: experto internacional del ámbito académico

En el siguiente cuadro se presenta la distribución de cada uno de los entrevistados por País.

País/Entrevistado	Argentina	Brasil	Colombia
Referentes de ministerio Educación	1-01-E1	2-01-E1 2-02-E1	3-01-E1 3-02-E1 3-03-E1
Referentes de Ministerio Trabajo	1-02-E2	2-03-E2	3-04-E2 3-05-E2 3-06-E2 (SENA)
Referente sector Trabajadores	1-03-E3 1-04-E3	2-04-E3 2-05-E3	3-07-E3
Referente sector Empresario	1-05-E4	2-06-E4 2-07-E4	3-08-E4
Referente nivel micro	1-06-E5 1-07-E5	2-08-E5 2-09-E5	3-09-E5 3-10-E5

## **Capítulo 3: Contexto Argentina, Brasil y Colombia**

En este capítulo, se caracteriza la situación de Argentina, Brasil y Colombia; los tres países seleccionados para la tesis. Se presentan, en primer lugar, las cifras de contexto general; luego una síntesis del marco normativo y de los organismos comprometidos en el desarrollo de la oferta. Para este punto, se sigue la información disponible en los respectivos Informes Nacionales realizados por Briasco en el marco del programa Eurosocial II (2012-2015), además de consultas con fuentes secundarias.

### **3.1. Referencias generales**

#### **3.1.1. Argentina**

Según datos del INDEC, al año 2010, (publicados en Briasco, 2014), Argentina contaba con 41.425.000 habitantes, concentrados en las ciudades, 93,1% de tasa de urbanización. (INDEC, Censo 2010)

La economía argentina se desaceleró durante 2014, luego de crecer un 2,9% en 2013, siendo su PIB de más de 11.000 U\$ (CEPAL, 2014)

La población económicamente activa (PEA) de 14 años y más sobre el total de población del mismo grupo etario fue del 65,6% (INDEC - Censo 2010)

En el período en estudio la tasa de desocupación fue inferior a dos dígitos (CEPAL, 2014). Siendo la tasa de actividad población de 15 a 24 años fue de 11,98% (SITEAL, 2011)

Respecto al acceso a educación, la tasa de escolarización en 2012 fue de 77,69 % y, aumentó a 79,14% para 2014. (EPH, INDEC consultada en base de datos SITEAL, noviembre de 2016). Los jóvenes que no estudian y son inactivos fue del 11,48% en 2012; 14,13% en 2013 y del 13% en 2014. (EPH, INDEC consultada en base de datos SITEAL,2016). La tasa de actividad de jóvenes es del: 6,2%; (D'Alessandre y otras, 2016)

### **3.1.2. Brasil**

Según datos censales de IBGE (2010), publicados en Briasco (2012), la población total asciende a 190.755.799 habitantes, concentrada en las ciudades, con una tasa de urbanización del 84,4%.

El índice de GINI oscila en 0,547 (WORLD BANK 2009); 0,576 (CELADE - CEPAL 2009) y 0,550 (IDH - ONU 2010). El Producto Interno Bruto (PIB)2.599 billones USD según IBGE, Contas Nacionais 2011, citado en Briasco, (2012)

Los principales sectores según participación en el PIB (CEPAL 2011, citado en Briasco, 2012) son los siguientes: Actividades de servicios: 36,2%; Administración pública: 32,2%; Actividades industriales: 24,1% y Actividades primarias: 7,4%

Registra un crecimiento PIB interanual promedio: 3,3% CEPAL variación media interanual período 2008-2011, estimado con base en precios constantes en dólares de 2005, citado en Briasco, 2012).

La Población Económicamente Activa (PEA) de 15 años y más sobre el total de población del mismo grupo etario es de 67,8%. La tasa de actividad de la población de 15 a 24 años es de 62,7% (SITEAL 2009, sobre la base de la PNAD-IBGE Brasil, citado en Briasco 2012).

El nivel educativo de la población (en años de escolaridad de la pob. 15 años y más) es el siguiente: Hasta 5 años: 36,8%; De 6 a 9 años: 22,1%; De 10 a 12 años: 29,5%; 13 años y más: 11,6% (CEPAL 2009 (sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, citado en Briasco 2012)

El nivel de escolarización de los jóvenes (tasas brutas específicas de escolarización) de 15 a 17 años es de 85,2%; 18 a 24 años es de 30,3%. Siendo la tasa de analfabetismo (pob. 15 años y más) 9,7% (SITEAL 2009 (sobre la base de la PNAD-IBGE Brasil, citado en Briasco, 2012)

### **3.1.3. Colombia**

Según CEPAL en 2010 (citada en Briasco 2012), la población total de Colombia en 2010, ascendía a 46.448.212 habitantes, con una tasa de urbanización de 78,5% .

Según WORLD BANK 2010, citado en Briasco (2012) el Índice de GINI 0,559, siendo el Producto Bruto Interno (PBI) de 286,8 billones USD y el PBI per cápita de 6.174 USD (FMI 2011, citado en Briasco, 2012)

Los principales sectores según participación en el PIB son los siguiente: Actividades de servicios: 39,9%; Actividades industriales: 27, 3%; Administración pública: 16,8% y, Actividades primarias: 16,0% (CEPAL 2011, elaboración propia en base a datos de CEPAL Anuario Estadístico 2011, citado en Briasco, 2012). Siendo el crecimiento económico de los tres últimos años de 3,8% (CEPAL, variación media interanual período 2008-2011, estimado con base en precios constantes en dólares de 2005, citado en Briasco, 2012)

La Población Económicamente Activa (PEA) de 15 años y más sobre el total de población del mismo grupo etario es de 67,7% (SITEAL 2010, sobre la base de la ECH-DANE Colombia,

citado en Briasco 2012). Se distribuye de la siguiente manera: 55,3% Población menor de 30 años; 47,1% Población menor de 25 años y 18,3% Población de 15 a 24 años (CELADE - CEPAL 2010, citado en Briasco, 2012)

La Tasa de actividad de la población de 15 a 24 años es de 50,2%, siendo la tasa de desocupación 13,2% (SITEAL 2010,sobre la base de la ECH-DANE Colombia, citado en Briasco 2012)

El nivel de escolarización de los jóvenes (tasas brutas de escolarización) de 15 a 17 años es del 75,5%; 29,4% para los de 18 a 24. Siendo la tasa de analfabetismo (pob. 15 años y más) del 6,7% (SITEAL 2010, sobre la base de la ECH-DANE Colombia, citado en Briasco 2012).

## **3.2. Marco normativo**

### **3.2.1. Argentina**

**Ley de Educación Nacional N° 26.206/06:** Fue sancionada el 14 de diciembre del 2006. La Ley prevé en su artículo 47 que las acciones de educación para jóvenes y adultos se articularán con otros Ministerios, particularmente los de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, desarrollo Social, entre otros.

**Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05:** Establece el Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar un 6% del PBI. Específicamente para la FP se propone: Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.

**Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058/05:** La Ley de Educación Técnico Profesional es una normativa específica promulgada y sancionada en el mes de septiembre de 2005, demuestra el renovado interés del Estado Nacional en activar y ordenar la oferta de educación técnica en el nivel medio y superior y la Formación Profesional que brinda el Sistema Educativo Nacional. La presente norma estructura una política nacional y federal que, de manera integral, homologa títulos y certificaciones, promueve la confirmación de redes sectoriales, y crea un Fondo Nacional para la Educación Técnico - Profesional destinado a financiar programas de mejora de la calidad de las escuelas, institutos y centros de la EFTP y de sus entornos formativos.

La Ley de Educación Técnico Profesional, se enmarca en una política educativa más amplia, que se ve plasmada en un conjunto de leyes, que acompañan y complementan a la misma. Se han mencionado la Ley de Educación Nacional N° 26206/06 y la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075/05 y cabe agregar:

- Ley de los 180 días de clases N° 25864/03
- Ley Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919/04
- Ley de Educación Sexual N° 26150/06
- Ley de Pasantías N° 26427/08

En los artículos 46 y 47 se determina la creación del *Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CONETyP)* y se establecen las funciones del organismo como órgano propositivo en las materias y cuestiones de educación técnica y formación profesional prevé la Ley. Esta Ley aún no fue reglamentada, se consensuó con las provincias -Argentina es un país federal, con autonomía de las unidades subnacionales, llamadas provincias- expedir resoluciones con los acuerdos en el marco del Consejo Federal de Educación. (CFE) Es así que por Resolución

N 115/10, del CFE, se acordaron los *Lineamientos y criterios para la organización institucional y curricular de la Educación Técnico Profesional correspondiente a la Formación Profesional*. Este es un instrumento orientado al fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional (ETP), y específicamente a la construcción de acuerdos que permitan prescribir lineamientos y criterios específicos para la organización institucional y curricular de esta modalidad educativa.

Establece criterios orientadores para: a) la formación integral de los estudiantes; b) el fortalecimiento institucional y mejora de la calidad educativa; c) el desarrollo de prácticas profesionalizantes y vinculación con el mundo del trabajo; d) la integración de las instituciones con el medio local y regional.

Adicionalmente, se definen y caracterizan tres tipos de instituciones de FP,: a) Centros de Formación Profesional; b) Instituciones de Educación Técnico Profesional; c) Instituciones educativas que no son de educación técnico profesional y brindan ofertas de FP.

Por último, con miras a la mejora continua de la calidad educativa, establece lineamientos para: el gobierno y gestión de las instituciones; la actualización docentes e instructores; la evaluación institucional; el seguimiento de egresados; requerimientos de espacios formativos; diseño curricular; selección de contenidos; formas de evaluación; certificación y mecanismos para la acreditación de saberes previos.

**Ley de Empleo N° 24013/91:** Se definen políticas y líneas de acción orientadas a mejorar la situación socioeconómica de la población. Se establecen criterios para: La Regularización del empleo no registrado; el establecimiento de Sistema Único de Registro Laboral; Medidas de generación de empleo; Lineamientos para distintos tipos de contratos de trabajo; Programas de empleo para grupos de trabajadores especiales; Reversión productiva y Sistema de prestaciones por desempleo.

Asimismo, con el objetivo de incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo, *se dedica un capítulo especial a la Formación profesional para el Empleo*, estableciendo como atribución y responsabilidad del Ministerio de Trabajo la elaboración de programas de formación profesional para el empleo que incluyan acciones de formación, cualificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores.

En el Art. 129 se establecen como atribuciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las siguientes:

- a) Integrar la formación profesional para el empleo de la política nacional laboral;
- b) Coordinar la ejecución de programas de formación profesional para el empleo con los organismos del sector público nacional, provincial o municipal y del sector privado, a través de la celebración de convenios;
- c) Validar la certificación de cualificaciones adquiridas en contratos de práctica laboral y de trabajo-formación;
- d) Formular los programas de alternancia de formación y práctica laboral en los contratos de trabajo-formación.

En sus artículos 143,144 y 145 determina la constitución del Fondo Nacional de Empleo con el propósito de proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la Ley. Establece además, las características de la constitución del Fondo a través de la especificación de los aportes privados y estatales al mismo.

**Ley de Contrato de Aprendizaje. Ley N° 25013/08:** Se establece la modalidad de Contrato de trabajo de aprendizaje, con una finalidad formativa teórico-práctica, Está orientado a la inserción de los jóvenes sin empleo, de entre dieciséis (16) y veintiocho (28) años. A la finalización del contrato el empleador deberá entregar al aprendiz un certificado suscripto por el responsable legal de la empresa, que acredite la experiencia o especialidad adquirida.

**Resolución MTEySS N° 434/2011 Creación Sistema Nacional Formación Continua:** Esta Resolución del Ministerio de Trabajo, tiene por objeto crear el *Plan de Formación Continua* a fin de estructurar, sistematizar e impulsar acciones dirigidas a mejorar las competencias, habilidades y cualificaciones de los trabajadores. Sus líneas de acción se dirigen a: 1) Orientación laboral; 2) Certificación de estudios formales; 3) Formación profesional, basada en normas de competencia laboral y adecuadas a las demandas sectoriales de empleo; 4) Normalización, evaluación y certificación de competencias laborales; 5) Fortalecimiento institucional y certificación de calidad de instituciones de formación profesional; 6) Incentivos fiscales para empleadores que promuevan la formación continua de los trabajadores y trabajadoras; 7) Asistencia económica a trabajadoras y trabajadores en el desarrollo de su proyecto formativo.

**Resolución MTEySS N° 1496/2011 Creación Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias:** Esta Resolución del Ministerio de Trabajo, tiene por objeto constituir los Consejos Sectoriales como espacios de diálogo social para el diseño, formulación y planificación de políticas sectoriales en materia de formación profesional

### **3.2.2. Brasil**

**Decreto Ley N° 4.048/49,** se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial.

**Ley 11.892/08:** creación de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología.

**Portaria Ministerial N° 397/02)** instituye la Clasificación Brasileira de Ocupaciones.

**Portaria CNE/CEB N° s/n 2012** Actualización de las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Profesional Técnica de Nivel Medio a los dispositivos de la Ley N° 11.741/08.

**Ley N° 7998/90:** Conformar el Consejo deliberativo del Fondo de ayuda al trabajador (CODEFAT). Se trata de un órgano colegiado, conformado de forma tripartita e igualitaria (Gobierno, Trabajadores y Empresas) que tiene por finalidad la gestión de los recursos del Fondo de ayuda al trabajador (FAT), potencializando las oportunidades de los trabajadores brasileiros.

Tiene como misión: a) Realizar propuestas o reformas sobre la legislación referente a las políticas de empleo e ingresos, b) Elaborar directrices para los programas del FAT y el uso sustentable de los recursos, evaluando sus impactos sociales y, c) Ejercer control social sobre la ejecución de los programas por medio del análisis de las cuentas del Fondo y los informes de los ejecutores.

Los recursos del FAT se destinan a los siguientes programas: Programa de seguro de desempleo, Programa de generación de empleo e ingresos, Bono salarial, Registro General de Empleados y desempleados y Lista Anual de Información Social-

**Ley N° 4923/65 .Registro General de Empleados y desempleados (CAGED):** El registro general de empleados y desempleados es un registro administrativo mensual instituido por ley, utilizado para calcular mensualmente el índice y la fluctuación del empleo y el volumen de negocios del mercado de trabajo formal.

Los objetivos del registro son:

- Comprobar la formulación de medidas contra el desempleo y la asistencia a los desempleados por medio de programas de intermediación, cualificación y recualificación de la mano de

obra.

- Disponer de informaciones para ser utilizadas por el programa de Seguro de Desempleo para comprobar los datos del requerimiento del seguro. El seguro de desempleo es un beneficio de la seguridad social garantizado por la Constitución Federal y tiene como finalidad promover la asistencia financiera temporaria a los trabajadores desempleados.

Atiende a las siguientes modalidades: Seguro de desempleo formal, Seguro de desempleo para empleadas domésticas y Seguro de desempleo para pescadores artesanales

**Programa de generación de empleo e ingresos (PROGER):** Los programas de generación de empleo y renta del FAT engloban líneas de crédito disponibles para los interesados que quieran iniciar un negocio o invertir en el crecimiento de su empresa.

Se priorizarán los sectores que requieren de mano de obra intensiva, prioritarios de las políticas gubernamentales de desarrollo -en áreas urbanas o rurales- además de los programas para satisfacer las necesidades de inversión en sectores específicos con el fin desarrollar la infraestructura que propicie el aumento de competitividad del país y/o mejore las condiciones de vida de los trabajadores.

Los recursos del programa están destinados a diversos públicos, entre ellos: a) Personas que hoy están trabajando manera informal, en pequeñas empresas familiares, b) PyMES, c) Cooperativas y asociaciones de producción formadas por pequeños y micro emprendedores, urbanas o rurales y d) Personas físicas.

**Bono salarial (PIS /PASEP):** El bono consiste en el pago de un salario mínimo anual para los trabajadores de las empresas, entidades privadas y los órganos públicos que contribuyan al Programa integración social (PIS), al Programa de formación del patrimonio del servidor público (PASEP) y todo establecimiento que forma parte del Registro Nacional de personas jurídicas (CNPJ) y contribuyan al PIS-PASEP.

**Secretaría Nacional de Economía Solidaria:** Creada en 2003, la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), vinculada al Ministerio de Trabajo, es parte de la reciente movilización y articulación del movimiento de economía solidaria existente en Brasil. Su objetivo es visibilizar y coordinar actividades de apoyo y fomento a la economía solidaria en todo el territorio nacional brasilero, destinadas a la generación de empleo e ingresos, la inclusión social y la promoción y el desarrollo sustentable y solidario.

Acciones y políticas relevantes de la SENAES: a) Organización nacional de comercio de productos y servicios de la economía solidaria, b) Formación para la acción en la economía solidaria, c) Las finanzas solidarias, d) Desarrollo local y economía solidaria, e) Recuperación de empresas por trabajadores auto-organizados, f) Fomento de incubadoras de emprendimientos económicos solidarios y g) Sistema Nacional de información en Economía Solidaria

**Trabajo temporario:** A través del MTE, se extiende un ‘Certificado de empresa de trabajo temporario’ a todas aquellas empresas que cumplan los requisitos legales establecidos para ofrecer este servicio. Solamente las empresas que obtuvieron este certificado pueden ofrecer personal especializado temporario a otras empresas respondiendo a sus necesidades transitorias de personal.

A su vez, se presenta un ‘Registro on-line de Empresas de trabajo temporario’ que posibilita a las empresas interesadas, solicitar el registro como empresa de trabajo temporal o realizar otras tramitaciones.

**La Ley de Aprendizaje N°10.097/00:** La Ley de Aprendizaje determina que todas las empresas medianas y grandes están obligadas a contratar adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años. Se establece un tipo de contrato especial por un tiempo determinado que tiene un máximo de 2 años.

La participación de los aprendices por establecimiento se establece entre un mínimo del 5% y un máximo del 15% calculada sobre el número total de empleados cuyas funciones no requieren un mayor nivel de formación técnica o de gestión y no son de confianza. Los empleadores deben registrar a los aprendices en la Cartera de trabajo y previsión social (CTPS) para un oficio previsto por la Clasificación Brasileña de Ocupaciones del Ministerio de Trabajo y Empleo. Al mismo tiempo, el estudiante debe inscribirse en un curso relacionado al tipo de prácticas o actividades del oficio.

**Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado Ley N° 11.110/05:** El Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado fue instituido con el objetivo de:

- Facilitar y ampliar el acceso al microcrédito productivo orientado entre los microemprendedores.
- Fortalecer y ampliar una red autónoma y permanente de financiamiento de la economía popular.
- Disponer recursos para microcréditos productivos orientados.

- Fortalecer a las pequeñas unidades productivas.
- Generar trabajo e ingresos entre micro-empresarios.

El programa está destinado a los emprendedores de bajos ingresos o propietarios de unidades productivas excluidas del sistema financiero tradicional.

**Cartera de Trabajo y Previsión social (CTPS):** La Cartera de Trabajo y Previsión Social (CTPS) es un documento obligatorio para todos los empleados con un contrato de trabajo regido por la consolidación de la legislación laboral, ya sea en la industria, el comercio o de carácter doméstico. Las notas que figuran en los CTPS forman una imagen precisa de la vida funcional del trabajador y garantizan algunos de los principales derechos laborales, tales como seguro de desempleo y las prestaciones sociales.

### **3.2.3. Colombia**

**Ley de Educación N° 115/94:** ordenadora del sistema

**La Ley 1064/06:** Dictó normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH) establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.

**Ley 749/02.** Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.

**CONPES 3360/05.** Asigna recursos para financiar el proyecto “Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica en Colombia”

**Documento CONPES N° 3674/10** El Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) “Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema

de Formación de Capital Humano – SFCH”, tiene como uno de sus temas centrales “mejorar y clarificar las rutas de aprendizaje con el fin de facilitar las entradas y salidas del sistema educativo y productivo de todos los individuos”. En este documento se ha establecido que el proceso de fortalecimiento y creación de un sistema de cualificaciones sea integral, liderado por los Ministerios de Trabajo y de Educación, con el acompañamiento y apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el departamento Administrativo de Ciencia, tecnología e Innovación (Colciencias), el Departamento Nacional de Planificación y el SENA.

**Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano:** Suma esfuerzos del sector educativo, los empresarios, el gobierno y la sociedad en general. En este marco se encuentran desarrollando un Proyecto Piloto de carácter sectorial con financiamiento BID.

**Decreto- Ley118/57. Creación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):** El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) nace en 1957, como resultado de la iniciativa conjunta de los trabajadores organizados, los empresarios, la iglesia católica y la Organización Internacional del Trabajo, es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República de Colombia. Sus ingresos provienen de los aportes parafiscales que pagan las empresas legalmente constituidas, de carácter estatal o privado, que ocupen uno o más trabajadores permanentes.

**Ley N° 119/94 :** Mediante la cual la institución se reestructuró para brindar programas de formación profesional integral en todas las áreas económicas. El objetivo: aumentar la productividad y el desarrollo social y económico.

### **3.3. Organismos responsables de la Educación Técnico-Profesional**

#### **3.3.1. Argentina**

En el marco de la transformación educativa en la década de 1990, se produjo la transferencia de las escuelas técnicas y los centros de formación profesional de la órbita del Ministerio Nacional a los Ministerios Provinciales, junto con el resto de las escuelas secundarias. Esto implicó el traspaso de más de doscientos mil alumnos y más de cuatrocientas escuelas a las jurisdicciones provinciales.

La reforma educativa de la década del 90, trajo aparejado un alto nivel de heterogeneidad en la implementación de la formación técnico-profesional. De hecho, aún es posible identificar diferentes niveles de complejidad institucional y curricular, diversidad de cargas horarias de formación, distintos modos de abordar las pasantías, así como diferentes estilos y formas de articulación con el mundo del trabajo. Esta situación tiene incidencia, además, en que los títulos otorgados, los cuales presentan dificultades tanto en temas de matriculación como en inserción profesional.

Como se mencionó, desde el Estado Nacional se ha producido un renovado interés en activar la educación técnica, que ha quedado demostrado en la promulgación de una normativa específica (Ley N° 26.058) que estructura una política nacional y federal, de manera integral, homologa títulos y certificaciones, promueve la confirmación de redes sectoriales, y crea un Fondo específico destinado a financiar programas de renovación de la educación técnica y sus equipamientos.

A partir de la sanción de la *Ley de Educación Técnico Profesional* en el año 2005, el Ministerio de Educación, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) se ha planteado los siguientes objetivos:

- Favorecer el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades así como la reinserción voluntaria y la prosecución de estudios regulares en los diferentes niveles y modalidades educativos.
- Promover y desarrollar la cultura del trabajo y la producción en los diversos programas, niveles e instituciones de ETP.
- Fortalecer a las instituciones de ETP como espacios sociales donde se lleva a cabo la formación integral de las personas, siendo uno de sus principios el que considera al trabajo productivo como la actividad socialmente integradora por excelencia.
- Vincular las instituciones y los programas de ETP con los ámbitos de la ciencia y la tecnología, la producción y el trabajo, a nivel nacional, regional y local.
- Favorecer niveles crecientes de equidad, calidad, eficiencia y efectividad de la ETP; como elementos clave de las estrategias de inclusión social, de desarrollo y crecimiento socio-económicos del país y sus regiones, de innovación tecnológica y de promoción del trabajo decente.”

Asimismo, considerando la Ley de ETP y las Resoluciones del Consejo Federal y documentos anexos que reglamentan la misma, es posible dar cuenta de que:

- Las diferentes ofertas formativas de la ETP se plantean la formación integral de los estudiantes, por lo que tanto en la formación profesional como en el nivel medio y el superior de la escuela técnica se desarrollan campos formativos vinculados con la

formación general, la formación científico tecnológica, la formación técnica específica y las prácticas profesionalizantes

- Todos los mecanismos de la educación técnico profesional son a partir y desde la mirada de las instituciones, con sus múltiples denominaciones: escuelas, institutos superiores, centros de formación profesional, etcétera. El alcance de esta Ley nuclea a las tres dimensiones de formación: de técnicos medios y superiores y de formación profesional, en los múltiples ámbitos, tanto industrial, agropecuario como de servicios. En este punto hay que resaltar que, en la legislación anterior, se había omitido un aspecto central de la formación técnico profesional: el carácter profesional de la mayoría de los títulos técnicos. Esto significa que los títulos técnicos, tanto medios como superiores, que tienen carácter profesional tienen además, regulaciones en sus colegiaciones particulares (como por ejemplo el maestro mayor de obras, el técnico químico, el técnico aeronáutico). Algo similar, sucede con ciertas ofertas de formación profesional, por lo que requieren de la habilitación para su matriculación: tal el caso de los gasistas e instaladores.
- Las características que tienen las ofertas formativas de la educación técnico profesional, tanto en el área de la industria como en la de la producción agropecuaria requieren de un entorno formativo en cuanto a servicios, personal docente y al equipamiento necesario para garantizar una práctica profesional en el interior de las instituciones.
- La generación de un “*Fondo Nacional para la Educación Técnico- Profesional*”, que garantiza los recursos necesarios para afrontar la inversión que generan las prescripciones de esta Ley. Su monto anual no puede ser inferior al el 0,2 % del total de las Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el sector público nacional. Este Fondo es adicional a los recursos que el Ministerio de Educación de la Nación tiene

asignados a otros programas de inversión en las escuelas. Al integrarse el Fondo con una suma que no puede ser inferior al 0,2 % de los ingresos corrientes previsto en el presupuesto anual del sector público, los recursos para la educación técnica se incrementaron de 15 a 290 millones de pesos en sólo cuatro años.

La mejora continua de la calidad se constituye en un conjunto de procesos dinámicos y complejos en el que intervienen múltiples actores y se vincula con el fortalecimiento de los diversos ámbitos institucionales y niveles de intervención, a través de tres mecanismos de regulación de carácter federal: 1) el proceso de homologación de títulos técnicos y certificaciones de formación profesional, 2) la constitución del catálogo de títulos y certificaciones de ETP y 3) el Registro Federal de Instituciones de ETP, que deben actuar combinadamente. Estos instrumentos y mecanismos de carácter federal deberán garantizar, principalmente, el derecho de los estudiantes y de los egresados a que sus estudios, certificaciones y títulos acrediten calidad equivalente y sean reconocidos en todo el territorio nacional

### **La oferta de FP desde el Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social.**

El MTEySS no cuenta con instituciones educativas bajo su competencia. Impulsa acciones en el marco del Sistema Nacional de Formación Continua del MTEySS tiene como destinatario de las acciones exclusivamente a los trabajadores que integran la Población Económicamente Activa (PEA) del país.

Así como su base de sustentación es el diálogo social de los actores del mundo del trabajo (sindicatos y representantes empresariales), su núcleo organizador de la oferta formativa

está constituido por las normas de competencia laboral, los diseños curriculares y los cursos adecuados a ellos. La diversidad de la oferta permite a los trabajadores optar por propuestas de menor o mayor complejidad técnica según su necesidad o punto de partida.

Con el propósito de generar y desarrollar políticas en línea con todo lo antedicho e institucionalizar las acciones que el MTEySS viene realizando al respecto, es que se ha puesto en marcha el Plan Nacional de Formación Continua a los efectos de sistematizar y articular los esfuerzos realizados desde su ámbito, dirigidos a mejorar las competencias y cualificaciones de los trabajadores y trabajadoras. Así a partir de la Resolución MTEySS N° 434 de abril de 2011, se creó el SNFC cuyos objetivos son:

- Constituir un marco institucional ordenador e integrador de los servicios de formación profesional a partir de referenciales que identifiquen su calidad y pertinencia.
- Establecer criterios, procedimientos y estándares para el reconocimiento de competencias, saberes y/o experiencias laborales.
- Desarrollar y expandir acciones de certificación de estudios formales, de formación profesional de nivel básico y de especialización basadas en la perspectiva de las competencias laborales y acciones de reconocimiento de aprendizajes obtenidos a través de la experiencia laboral.
- Articular la demanda de los sectores productivos con las necesidades de formación de la población trabajadora, de acuerdo con una perspectiva estratégica de desarrollo local.
- Promover la asociatividad de los representantes del sector empresario y de los trabajadores a fin de conformar Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales (CSFCyCCL).

En este marco, las políticas impulsadas por el Ministerio de Trabajo le han permitido llegar a 40 sectores de actividad, con un altísimo nivel de participación de los actores sindicales y empresariales en el diseño e implementación de las acciones de formación: 258 organizaciones empresariales, 135 organizaciones sindicales, 112 organizaciones sociales y 43 organismos estatales (articulación de políticas en el marco de los planes estratégicos entre otros: Industria, Ciencia y Tecnología, Turismo, Agropecuario, Minería, AySA, INTI, INTA).

Aproximadamente, 35 sectores de actividad han desarrollado Normas de Competencia Laboral y promovido la evaluación y certificación de competencias laborales de los trabajadores

El Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social consolidó el diálogo social de actores del Mundo del Trabajo a través de la creación de los Consejos sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales (CSFCyCC) por Resolución MTEySS N° 1496 de 2011. Existen hasta el momento 22 Consejos de este tipo que representan los principales sectores de actividad económica con cobertura nacional y regional según la localización de la rama de actividad, por ejemplo: Sector Azucarero o Forestal en las provincias de Tucumán, Misiones y Neuquén respectivamente.

Esta Resolución concibe a los Consejos como los espacios institucionales del diálogo social orientados al diseño y planificación de las políticas sectoriales en materia de formación profesional y determina asimismo, que en el ámbito de los Consejos se analizarán las estrategias que permitan y promuevan las mejores condiciones de higiene y seguridad laboral de los trabajadores de los sectores de actividad que los conforman, la erradicación del trabajo infantil, la remoción de las barreras para trabajadoras y trabajadores con discapacidad y el combate al trabajo no registrado. En su artículo 4° señala los objetivos de los Consejos entre los cuales puede

citarse relevar las demandas del sector en materia de formación profesional y certificación de competencias laborales, identificar las necesidades del fortalecimiento de las instituciones, promover la constitución de los Organismos Sectoriales de Certificación a fin de validar las normas de competencia laboral, impulsar la evaluación y certificación de las competencias de los trabajadores. Los Consejos tienen la responsabilidad de monitorear y evaluar el resultado de las acciones de formación, evaluación y certificación de competencias laborales y del conjunto de acciones previstas en los planes estratégicos que aborden. Finalmente se establece que los Consejos, dependiendo de la representatividad sectorial territorial podrían estar integrados por actores con representatividad nacional o regional.

En el marco del restablecimiento pleno de las instituciones laborales generado a partir de 2003, caracterizado por la continuidad de la negociación colectiva y la firma de los Convenios Colectivos de Trabajo, se encuentra la convocatoria anual a la reunión del *Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil*.

Un antecedente importante que puede considerarse un hito en la promoción de la institucionalización del Sistema Nacional de Formación Continua es la Resolución del presidente del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo vital y Móvil del 28 de julio de 2008. Su importancia radica en que promovió la participación de los actores sociales en la Comisión de Formación Profesional para la elaboración de un documento que contuviera los lineamientos para construcción de un Sistema de Formación Continua, describiendo sus objetivos y principios generales en términos del objetivo del Sistema destinado a promover la elaboración de una norma que contenga los principios generales de adhesión al concepto de Formación Continua como propio para la formación de todos los trabajadores, independientemente de su condición de ocupación, de la demanda de las empresas, de las regiones productivas y los

sectores. La propuesta de la creación de una organización tripartita para fijar las políticas de la formación continua que promueva la fijación de los lineamientos de las políticas de formación, la definición de las responsabilidades de sus miembros la evaluación y monitoreo del cumplimiento de las mismas por parte de los organismos que lo conforman

### **3.3.2. Brasil**

El *Ministerio de Educación y Deporte* constituye el más alto nivel de conducción de la educación brasileña. El sistema de enseñanza se encuentra organizado en tres grados: Enseñanza Fundamental (primer grado), Enseñanza Media y Tecnológica (segundo grado) y Enseñanza Superior (tercer grado). La enseñanza fundamental es obligatoria en la franja de 7 a 14 años y tiene una duración de 8 grados, siendo gratuita en los establecimientos públicos. La enseñanza media se desarrolla en 3 años pudiendo incluir la habilitación profesional para una ocupación básica de un sector.

La Educación Profesional se subdivide en tres sistemas: Formal, No Formal y Libre. El Formal incluye la Educación Técnica de nivel medio y superior, administrada por Universidades y Escuelas Técnicas, públicas y privadas. El No Formal abarca instituciones de Formación Profesional, dependientes del ministerio de trabajo, como SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, empresas, fundaciones y grupos religiosos. La oferta Libre está constituida por una amplia red de establecimientos privados que ofrecen principalmente cursos de corta duración.

Hasta febrero de 2004 la educación media era gestionada por la Secretaría de Educación Media y Tecnológica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y, en el marco de un proceso

de reestructuración ministerial, el gobierno que asumió en 2004, colocó la dirección de ese nivel de enseñanza en la Secretaría de Educación Básica (SEB) al tiempo que creó la Secretaría de Educación Técnica (SETEC), de quien depende el Sistema Formal de ETP: Nivel Federal y Nivel Estadual/Municipal. El primero está compuesto por los Centros Federales de Educación Tecnológica, las Escuelas Técnicas, las Escuelas Agrotécnicas, las Unidades Descentralizadas y las Escuelas Técnicas y Agrícolas dependientes de las Universidades Federales.

A fines de la década de 1990 se desarrollaron una serie de proyectos gubernamentales en la dirección de plasmar en el sistema las innovaciones planteadas en la Ley de Directrices Básicas de la Educación (LDB), entre los cuales se destacó el Proyecto de Expansión de la Educación Profesional (PROEP), financiado por el BM y destinado al fomento de la formación para el trabajo, por la vía, entre otras estrategias, de una creciente diferenciación entre la oferta de enseñanza media de finalidad académica y la profesionalizante. Tanto el PROEP como el Decreto Federal N°2208/1997 y, con posterioridad, las Directrices Curriculares Nacionales para las Enseñanza Media de 1998 se orientaron a modernizar la enseñanza media y la formación profesional de modo de acompañar el avance tecnológico y atender las demandas del mercado de trabajo, con sus exigencias de flexibilidad, calidad y productividad.

La enseñanza media debía articular conocimientos y competencias para la ciudadanía y para el trabajo sin ser profesionalizante, o sea, preparar “para la vida”. La educación profesional, por su parte, de carácter complementario, debía desarrollar las aptitudes necesarias para el mundo productivo y era destinada tanto a alumnos y egresados de la enseñanza fundamental, media o superior como a trabajadores, independientemente del nivel de escolaridad alcanzado. El mencionado Decreto, estableció que el nivel técnico de la FP estaba destinado a los estudiantes o egresados del nivel medio de escolaridad y que podía cursarse de manera concomitante o

secuencial con los estudios regulares, pero no de forma integrada. Los alumnos que completaran el nivel medio de enseñanza y aprobaran el conjunto de los módulos que componían una habilitación profesional y las prácticas profesionales exigidas, accedían a la certificación técnico medio. Con el cambio de gobierno se produjo un proceso de análisis crítico de las políticas implementadas por el gobierno saliente en esta materia.

En julio de 2004, el Decreto N° 2209/97 fue reemplazado por el decreto N° 5154/2004, el cual retoma la posibilidad de integración de la enseñanza media y la educación técnico profesional técnica de nivel medio, en este marco se actualizaron las Directrices Curriculares Nacionales (Resolución CNE/CEB N°1/2005). Posteriormente por Resolución CNE/CEB N°3/2008, se aprueba el Catálogo Nacional de Curso Técnicos de Nivel Medio. El catálogo se organiza mediante “hechos tecnológicos” el cual organiza los itinerarios formativos y establece las exigencias profesionales que dan dirección a la acción educativa de las instituciones y de los sistemas de enseñanza de la oferta de ETP

### **La oferta de EFTP**

La Secretaría para la Educación Media y Tecnológica (SEMTEC), la cual incluye la Dirección de Educación Tecnológica y Vocacional (DEPT), es responsable de la coordinación, supervisión y fortalecimiento de la educación técnica vocacional, la cual se ofrece mediante:

- La Red Federal
- Redes Estadales

- Sistema S. (SESI: Servicio Social de la Industria; SESC: Servicio Social del Comercio; SENAI: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial; SENAC: Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial; SENAR: Servicio Nacional de Aprendizaje Rural)

En menor escala existen también:

- Escuelas y Centros de formación de los sindicatos.
- Escuelas y Centros de formación de los grupos empresariales adicionales a los del Sistema S, que se financian con exenciones a las contribuciones parafiscales que los empresarios hacen al sistema S.
- Instituciones de capacitación vocacional de ONG's y comunidades religiosas

En todas las redes existen sistemas de información y seguimiento y programas de aseguramiento y evaluación de la calidad. Tanto la Red Federal como la Red Estadual se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Educación, mientras que el Sistema S depende del Ministerio de Trabajo y Empleo y combina aportes públicos y privados.

La *Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica* se inició en el 1909 con 19 escuelas de artesanos (de oficios) destinadas a la población de bajos recursos. En 2002, la red contaba con 140 instituciones, una universidad federal con seis campus, 33 centros federales de educación tecnológica (Cefets); 33 unidades de enseñanza descentralizada (Uneds); 36 escuelas agrotécnicas federales (EAFs); 30 escuelas técnicas vinculadas a universidades federales y una escuela técnica federal (ETF)

En julio de 2004 se aprobó el Decreto 5.154, que permite la articulación de la educación profesional técnica de nivel medio con la enseñanza media<sup>1</sup>, mediante tres modalidades:

**A)** Integrada, ofrecida solamente a quien haya completado la enseñanza fundamental, siendo el curso planificado de modo de conducir al alumno a la habilitación profesional técnica de nivel medio, en la misma institución educativa, contando con matrícula única para cada alumno.

**B)** Concomitante, ofrecida solamente a quien ya haya concluido la enseñanza fundamental o esté cursando el nivel medio, en la cual la complementariedad entre la educación profesional técnica de nivel medio y la enseñanza media presupone la existencia de matrículas diferentes para cada curso, pudiendo concurrir:

**a.** en la misma institución escolar, aprovechando las oportunidades educacionales disponibles;

**b.** en instituciones educativas distintas, aprovechando las oportunidades educacionales disponibles;

**c.** en instituciones educativas diferentes, mediante convenios de intercomplementariedad, supervisando el planeamiento y el desarrollo de proyectos pedagógicos unificados.

**d.** Subsecuente, ofrecida solamente a quien haya completado el nivel medio de escolaridad.

---

<sup>1</sup> En el mismo año, se instituye en ámbito de las instituciones federales de educación tecnológica, el Programa de Integración de la Educación Profesional a la Enseñanza Media en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos, el cual incluye el dictado de cursos y programas de formación inicial y continua de trabajadores y de educación profesional técnica de nivel medio.

A partir de estas definiciones, se impulsa una rearticulación de las funciones intelectuales y las técnicas, bajo la concepción de una formación que contemple ciencia, tecnología y trabajo, como actividades a la vez intelectuales e instrumentales. Esto supone reconocer el valor de la educación básica en la formación del trabajador, por tanto la insuficiencia de la formación profesional como oferta aislada.

Como resultado de los debates iniciados en el año 2005, antes de la expansión de la Red Federal, se crea en el ámbito del Ministerio de Educación, un nuevo modelo de institución de educación profesional y tecnológica. Estructurados a partir del potencial ya instalado en los Cefets (Centros Federales de Educación Tecnológica), escuelas técnicas y agro-técnicas federales, los nuevos Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (que incluyen oferta de nivel medio, de nivel superior universitario y no universitario y FP) generan y fortalecen las condiciones estructurales necesarias para el desarrollo educativo y socioeconómico brasileiro. El objetivo de los institutos federales es la promoción de la justicia social, la equidad, el desarrollo sustentable con vistas a la inclusión social y, a su vez, la búsqueda de soluciones técnicas y de las tecnologías de nueva generación.

Estas instituciones deben poder responder de forma ágil y eficaz a las demandas crecientes de formación profesional a través de la difusión de los conocimientos científicos y el apoyo al desarrollo local. Los institutos federales pueden actuar en todos los niveles y modalidades de educación profesional con el compromiso por el desarrollo integral de los ciudadanos trabajadores, debiendo articular en una experiencia institucional innovadora, todos los principios del Plan de Desarrollo Educativo (PDE): visión sistémica de la educación, vinculación de la educación con el ordenamiento y desarrollo territorial, profundización del régimen de cooperación entre los entes federados con miras a la calidad y equidad.

Para el año 2010, la red federal contaba con un total de 354 instituciones, de las cuales 38 son institutos federales, con la misión de orientar la oferta de la educación profesional y tecnológica como un proceso educativo y de investigación que fortalezca los acuerdos productivos locales. Así, se ofrecen vacantes en cursos de nivel medio, medio integrado, universitario, superior en tecnología y postgrado.

Desde el Ministerio de Educación fue lanzado, en marzo de 2011, el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (*PRONATEC* / Ley 12.513 – 2011) que incluye un conjunto de acciones que apuntan a ampliar la oferta de la educación profesional y tecnológica tanto para cursos técnicos de nivel medio como en cursos de formación inicial y continua de formación profesional. El PRONATEC sumará nuevas acciones a las que ya está ejecutando el ministerio.

### **La oferta del ministerio de trabajo: El Sistema S**

Creado el 10 de enero de 1946, el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) es una institución de educación profesional, abierta a toda la sociedad. Su administración está delegada a la Confederación Nacional del Comercio (CNC), en cumplimiento a los decretos ley 8.621 y 8.622, que dieron origen a la Institución. Se trata de una institución de derecho privado, financiada por las empresas del sector de Comercio de bienes, Servicios y Turismo.

Es la institución adecuada para quienes quieren trabajar en estos sectores. Para formar y capacitar profesionales competentes para el mercado de trabajo, el SENAC ofrece una amplia programación de cursos y actividades en 8 ejes tecnológicos: Ambiente, Salud y Seguridad,

Apoyo Educacional, Gestión de negocios, Hospitalidad y placer, Información y comunicación, Infraestructura, Producción cultural y diseño, y Recursos naturales.

Ofrece cursos de formación inicial y continua; técnicos (de nivel medio); grado; postgrado y educación a distancia. Los programas principales son: PRONATEC, Programa de gratuidad y el de accesibilidad. Cuenta con centros en todos los municipios; unidades móviles; restaurantes y hoteles escuela

### ***Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial – SENAI. Brasil***

Creado por el Decreto – Ley N° 4.048 del 22/01/42, por iniciativa del sector empresarial, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) es hoy uno de los más importantes polos nacionales de generación y difusión de conocimiento aplicado al desarrollo industrial.

Formando parte del Sistema de la Confederación Nacional de la Industria - CNI y Federaciones de las Industrias de los estados, apoya 28 áreas industriales por medio de la formación de los recursos humanos y de la prestación de servicios de asistencia al sector productivo, investigación aplicada e información tecnológica.

Está integrado por un Departamento Nacional y 27 Departamentos Regionales, que llevan sus programas, proyectos y actividades a todo el territorio nacional, ofreciendo atención adecuada a las diferentes necesidades locales y contribuyendo al fortalecimiento de la industria y al desarrollo pleno y sustentable del país.

Su misión es promover la educación profesional y tecnológica, la innovación y la transferencia de tecnologías industriales, contribuyendo a elevar la competitividad de la industria brasilera.

La Red SENAI está compuesta por 797 (471 fijas y 326 móviles) unidades operativas que atienden a 28 áreas de la industria. Además ofrece servicios de Innovación Tecnológica, de educación a distancia (SENAI 24hs) y ofertas flexibles (SENAI itinerante).

Un indicador que mide la excelente calidad de la capacitación impartida por SENAI es la alta tasa de inserción de los egresados de cursos de tecnología en las empresas -superior a 95%-. Esto se debe a la metodología desarrollada y consolidada por el SENAI a partir de 1999. Todos sus cursos de tecnología han sido creados desde la identificación de tendencias y demandas comprobadas, con participación de los principales actores relacionados con el sector. Ellas se traducen en competencias, habilidades, actitudes y valores que a su vez, orientan la elaboración del diseño curricular. Basada en la metodología de formación por competencias –cuyos principios son flexibilidad, contextualización, interdisciplinaridad, aprendizaje significativo, integración entre teoría y práctica y evaluación.

A pesar de que se financia con impuesto a la nómina, es una entidad que tiene una gran flexibilidad organizacional en la medida en que es administrada por el sector empresarial y, en los últimos años, desde la implementación del “acuerdo de gratuidad”, atiende al 50% de su matrícula sin costo. Aunque la misión del SENAI es el aprendizaje industrial y la cualificación profesional básica de trabajadores, su flexibilidad le ha permitido adaptarse rápidamente a las demandas cada vez más complejas del sector productivo. Durante 65 años, el SENAI construyó una experiencia exitosa de formación continua y de educación técnica de nivel medio. En 1987, en vista de las demandas del sector productivo, el SENAI implementó cursos de ingeniería textil, inicialmente en sociedad con la Universidad del Estado de Río de Janeiro y, posteriormente, de forma autónoma.

“De ahí en adelante la institución empezó a responder a las demandas de los diversos segmentos industriales, implementando cursos de grado en tecnología, siempre que no existieran cursos superiores para el área ofrecidos por las instituciones públicas y privadas, o la oferta fuera insuficiente para la necesidad del mercado de trabajo” (Borges de Araújo, A. 2007)

### **3.3.3. Colombia**

Al Ministerio de Educación Nacional le corresponde la dirección del sector educativo. A nivel regional se constituyen Secretarías de Educación Distritales, Departamentales y Municipales y los institutos adscriptos. La Enseñanza Técnica no cuenta con un organismo rector que fije políticas de mejoramiento de la calidad de la educación impartida tanto en el sector oficial como privado. Es financiada, en parte, por el Estado, Organizaciones Religiosas, y Organizaciones No Gubernamentales.

La Ley N° 115/94 estructura al sistema educativo en la Educación Formal, No Formal e Informal. La Educación Formal es impartida por instituciones oficiales y privadas, bajo la supervisión del Ministerio de Educación. Comprende los siguientes niveles: Preescolar y Básica (6 a 15 años) ambas obligatorias, Media y Superior.

La Educación Media se ofrece con carácter de Académica o Técnica y conduce al título de Bachiller y no tiene carácter de obligatorio. Está destinada a población de 16 y 17 años de edad y abarca dos grados de formación: 10° y 11°. La Media Académica se orienta a la profundización en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades; la Media Técnica prepara a los alumnos para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios.

Cabe resaltar que las instituciones educativas gozan de autonomía para fijar sus planes de estudio, siempre en consonancia con los lineamientos curriculares centrales y de las entidades territoriales de las cuales dependen.

La Formación Técnica, independiente del Bachillerato, se ofrece desde la Educación No Formal y desde la Educación Superior. La primera certifica Técnicos con una intensidad horaria mínima de mil horas. La segunda, forma Técnicos Profesionales con cuatro semestres académicos y requiere para su ingreso el título de Bachiller.

La Educación No Formal es regulada por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por intermedio del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el sector empresarial e Instituciones de Educación No Formal. El SENA, tiene personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa. Con financiamiento propio derivado de los aportes parafiscales de los empresarios, tiene una oferta regular para técnicos, tecnólogos y trabajadores especializados.

### **La oferta del Ministerio de Educación**

- *Formación para el trabajo* (similar al nivel FP, no hay requisitos de escolaridad para el ingreso)
- *Formación técnica profesional y Formación tecnológica*, ambas de nivel superior ya que en el país no existe oferta de nivel medio para ETP. (dependiente del Ministerio de Educación)

En el marco del CONPES 3360 de 2005, se formula el *Proyecto de fortalecimiento de la Educación Superior*, desde el cual se atienden cuatro aspectos críticos de la educación Técnica Profesional y tecnológica:

1) Concentración: el 58% de los programas técnicos profesionales y tecnológicos se ofrecían en Bogotá, Antioquia y Valle, entidades territoriales que concentraban el 38% de la población entre 18 y 24 años.

2) Deserción: apenas un 48% de los estudiantes que ingresaban a la educación superior se graduaba. Algo más del 40% desertaba antes del cuarto semestre.

3) Desarticulación: La dotación de talleres, laboratorios, insumos, bibliotecas e infraestructura técnica y pedagógica estaba desactualizada y era insuficiente.

4) Centralización: Las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas, adscriptas al Ministerio de Educación Nacional presentaban bajos niveles de descentralización y debilidades de gestión

El objetivo del Programa es fortalecer la educación técnica profesional y tecnológica mediante el mejoramiento de la cobertura, calidad y pertinencia de este tipo de formación, acorde con las necesidades del sector productivo, el desarrollo nacional y regional.

### **La oferta del Ministerio de Trabajo**

La oferta del Ministerio de Trabajo de Colombia es la que corresponde al Servicio Nacional de Aprendizaje. Como se mencionó anteriormente, el SENA tiene personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, enmarcado en la órbita del Ministerio de Trabajo. Cuenta con financiamiento propio, derivado de los aportes parafiscales de los empresarios, y tiene una oferta regular para técnicos, tecnólogos y trabajadores especializados. Con la reciente reestructuración del Ministerio de Trabajo -creación de dos direcciones nacionales- se está trabajando en la redefinición de incumbencias de la entidad.

El SENA es el Organismo Normalizador y Certificador de la competencia laboral, tiene como órgano rector al Consejo Directivo Nacional quien está conformado por los Ministerios de Trabajo, Comercio, Industria y Turismo, y Educación Nacional, y delegados de la ANDI, FENALCO, SAC, Acopi, Colciencias, Conferencia Episcopal, Confederaciones de Trabajadores y de las Organizaciones Campesinas, a quien le corresponde aprobar las normas de competencia laboral colombianas y reglamentar los procesos de normalización, y de evaluación y certificación.

El SENA, por delegación del gobierno nacional, a través del Decreto 933 de Abril de 2003 Art. 19 “Certificación de Competencias Laborales: El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, regulará, diseñará, normalizará y certificará las competencias laborales” CDL-PR-09 “Metodología para evaluar y certificar competencias laborales”, deja en su estructura la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, área que tiene la competencia para “Dirigir la implementación en el país del Sistema Nacional de formación para el trabajo y proponer las políticas para la ejecución de los procesos de Normalización, y Evaluación y Certificación, reconocimiento y articulación de programas de formación que de él se derivan para el desarrollo del talento humano, su empleabilidad y el aprendizaje permanente”.

El sistema de certificación de la competencia laboral opera a través de Organismos Certificadores los cuales deben poseer competencia técnica, estructura organizacional y personal competente para realizar los procesos de certificación. Ellos pueden ser personas jurídicas públicas o privadas, y tienen como funciones promover la certificación de las personas en funciones productivas frente a normas de competencia laboral, operar el proceso de evaluación, reconocer a los evaluadores y a los auditores, certificar al trabajador competente y orientar al

trabajador todavía no competente, en el desarrollo y adquisición de la habilidad y destrezas faltantes.

La gestión por competencias que realiza el SENA se centra en los siguientes procesos: a) la normalización, b) la evaluación y certificación de competencias, c) formación por competencias laborales y d) la gestión del talento humano por competencias

El SENA cuenta con las *mesas sectoriales* que son instancias de concertación donde se proponen políticas de formación y cualificación del recurso humano, con el objetivo de contribuir a la estrategia desarrollo de competencias para la productividad, el empleo y el desarrollo sostenible. Las mesas son organizadas, convocadas y gestionadas desde el SENA, tienen una cobertura nacional, son de carácter sectorial y su implementación ha logrado alcanzar credibilidad tanto en el sector público como el privado. Este mecanismo de concertación permite el acceso al conocimiento del sector productivo y sus procesos realizando la gestión por competencias a partir de las necesidades del recurso humano.

Estas mesas tienen una dinámica y estructura compleja. Los equipos técnicos – los que se integran expertos sectoriales- y el metodólogo elaboran los productos del proceso de normalización, evaluación y certificación de las competencias. Cuentan con un consejo ejecutivo de la mesa, integrado por el presidente, vice, delegados y secretario técnico, quienes asumen el seguimiento y orientación del plan operativo de los proyectos y, realizan el apoyo y orientación para el desarrollo del plan de trabajo. Por último, la máxima autoridad, que es el Consejo General de la mesa, avala los proyectos y productos normalizados.

Se encuentran funcionando 75 mesas sectoriales, que están relacionadas con 16 centros tecnológicos, 2779 empresas y gremios, 629 entidades de formación, 54 organizaciones de trabajadores, y 239 empresas del Estado.

Como resultados se identifican los siguientes: 87 estudios de caracterización, 2498 normas de competencia laboral, 655 titulaciones, 709.568 certificaciones expedidas y 374.968 personas certificadas.

Desde SENA se desarrollan también experiencias sectoriales de reconocimiento de competencias obtenidos fuera del sistema

### **En síntesis,**

Los países estudiados presentan una situación similar respecto al crecimiento económico, situación que impacta en la necesidad de mejorar la oferta formativa.

Los tres presentan altas tasas de escolarización, persistiendo en Brasil un porcentaje significativo de analfabetismo.

Se reconoce un alto nivel de desarrollo de la normativa, dado que existe marco legal que de sustento a las diferentes políticas en curso.

En el caso de Brasil con el PRONATEC y en Colombia con el CONPES se verifica la intencionalidad de construir una mirada integral en la definición de políticas sobre la formación de la fuerza de trabajo, intentando así construir una configuración política donde dialoguen las diferentes lógicas: educativa, social y laboral. Estos enfoques “se orientan a una nueva lógica de protección social que revaloriza el trabajo y la participación de los trabajadores, ampliando el diálogo social hacia diferentes mundos del trabajo” (Jacinto, 2015). Situación que no se da en Argentina, donde coexisten dos sistemas en paralelo, donde se duplican registros, sistemas de información, fuentes de financiamiento, como afirma Jacinto (2015) “muestran las tradicionales tensiones entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación”.

Respecto del desarrollo de efectores, los tres países disponen de una serie de instituciones que cubren la oferta de EFTP en los diferentes niveles. Se destaca la diferencia respecto de los niveles educativos atendidos. Los países de Argentina y Brasil presentan importante desarrollo de oferta en el nivel secundario, situación que no se da en Colombia, cuya oferta de EFTP está posicionada desde el nivel superior y en FP.

Cabe destacar las diferencias y similitudes respecto de la insitucionalidad en los tres países. En el caso de Brasil y Colombia, ambos ministerios (educación y trabajo) cuentan con desarrollos históricos, como son el caso del Sistema S y SENA. En el caso de Argentina, las instituciones, centros, corresponden al ámbito educativo, no teniendo así efectores directos bajo la órbita del misterio de trabajo.

## **Capítulo 4: ¿Hacia la construcción de Sistemas Nacionales de Cualificaciones (SNC)?**

En este capítulo se presenta la información por país ordenada en función de los componentes constitutivos de un sistema nacional, a saber: componente 1: ordenamiento de la oferta, existencia o no de catálogos, marcos nacionales y reconocimiento de saberes previos; componente 2: características de la oferta formativa; componente 3: sistema de información y orientación laboral; sistemas de aseguramiento de la calidad.

Por último se realiza un análisis comparativo, el cuál se plasma en un cuadro síntesis.

Para este punto, al igual que en el capítulo anterior, se sigue la información disponible en los respectivos Informes Nacionales realizados por Briasco en el marco del programa Eurosocial II (2012-2015), además de consultas con fuentes secundarias.

### **4.1. Argentina**

#### **Componente 1. Ordenamiento de la oferta. Catálogo de ocupaciones, cualificaciones, marcos nacionales y, sistema de evaluación y reconocimientos de competencias**

Tal como se mencionó en el apartado anterior, la Ley de ETP plantea tres instrumentos que ordenan el sistema, y que aportan criterios para una mejora continua de la calidad de la Educación Técnica y Profesional.

Los mismos son:

#### ***Proceso de homologación de titulaciones***

Está planteado como un instrumento orientado a la mejora continua de la educación técnico profesional en tanto:

- Otorga unidad nacional y organicidad a la educación técnico profesional, respetando la diversidad federal de las propuestas formativas.
- Garantiza el derecho a los alumnos y egresados a que sus estudios sean reconocidos en cualquier jurisdicción.
- Promueve la calidad, la pertinencia y actualización permanente de las ofertas formativas de ETP.
- Facilita el reconocimiento de los estudios de los egresados por los respectivos Colegios, Consejos Profesionales y organismos de control del ejercicio profesional.

En cuanto a la validación de títulos y certificaciones profesionales, la Ley de ETP define el alcance de estas denominaciones así como la especificación de todas las instancias que participan en dicho proceso y las responsabilidades de cada una de las jurisdicciones educativas y del Consejo Federal. A su vez, tanto la Ley de Educación como la Ley de ETP le reconocen al *Ministerio de Educación* -como ministerio específico del Poder Ejecutivo Nacional- la facultad de garante del Sistema Nacional de Educación y por ello con potestad para establecer la validez nacional de la equivalencia de estudios y títulos.

El proceso de homologación permite el análisis y evaluación comparativa de títulos y certificaciones basándose en el marco de referencia pertinente, con el propósito de refrendar o establecer su reconocimiento y validez nacional, en los casos en que así lo soliciten las jurisdicciones educativas.

En este sentido, la Resolución 13/07 define el alcance de las titulaciones técnicas y de las certificaciones de formación profesional de la siguiente manera:

Los títulos técnicos dan fe de la adquisición de capacidades profesionales vinculadas con un área ocupacional amplia y significativa. Las certificaciones de formación profesional dan fe de la adquisición de capacidades vinculadas con ocupaciones específicas y significativas. A diferencia de las certificaciones de formación profesional, que suponen una opción ya definida de formación para desempeñarse en ocupaciones específicas, las titulaciones técnicas ofrecen una formación que permite abrir caminos en áreas ocupacionales amplias. Resolución 13/07

El marco de referencia está constituido por un conjunto de criterios y estándares acordados federalmente, que definen y caracterizan los aspectos sustantivos relativos al perfil profesional y a la trayectoria formativa correspondientes a los diferentes títulos y certificaciones, actualmente vigentes o a ser desarrollados a futuro. Como ya se mencionó, el mismo se lleva a cabo por la labor conjunta entre el INET y la Comisión Federal de ETP, siendo luego acordados por el CFEyC.

Actualmente, hay *36 Marcos de Referencia aprobados* por diferentes resoluciones del Consejo Federal de Educación correspondientes a los títulos técnicos de nivel secundario y superior y *más de un centenar correspondientes a la formación profesional*. Los mismos han implicado el circuito de consulta acostumbrado para su desarrollo, con más de 118 reuniones de comisiones técnicas de especialistas (a un promedio de entre tres y cuatro reuniones por marco) convocados en el marco de las acciones consensuadas con el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Productividad de Educación y posteriormente elevados por la Comisión Federal de ETP (en donde se encuentran los representantes de los Ministros de Educación de todas las jurisdicciones del país) al Consejo Federal de Educación para su aprobación.

***Catálogo Nacional de títulos y certificados de educación técnico profesional***

El Catálogo Nacional constituye una fuente de información pública para múltiples usuarios – nacionales e internacionales - sobre certificados y títulos de educación técnico profesional y sus correspondientes ofertas formativas. Se organiza a partir de criterios sectoriales y territoriales y en función de familias y figuras profesionales. Da cuenta de:

- Las características y el desarrollo de la Educación Técnico Profesional en la Argentina, sus alcances y cobertura territorial y sectorial.
- Las relaciones intra gubernamentales y con los sectores de la producción, del trabajo y de la ciencia y la tecnología que se llevan a cabo para asegurar su pertinencia y relevancia.
- Los certificados y títulos que se emiten y las correspondientes trayectorias formativas que cumplen con las condiciones de especificidad de la educación técnico profesional.

El Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones estará organizado en función de familias y perfiles profesionales y será fuente de información sobre certificaciones y títulos y sus correspondientes ofertas formativas, en particular sobre aquellas cuyo ejercicio profesional pone en riesgo la salud, la seguridad, los derechos y los bienes de los habitantes.

### ***Registro Federal de Instituciones de ETP***

El Registro Federal de instituciones canaliza el compromiso y la acción conjunta de los gobiernos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un doble objetivo: favorecer la mejora continua de las instituciones inscriptas en el mismo y dar garantía pública de que dichos establecimientos cumplen con las condiciones institucionales según los criterios de calidad acordados federalmente. Para ello, el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional se configura a partir de tres componentes principales:

- la implementación de *programas federales y de planes de mejora* jurisdiccionales e institucionales;
- el desarrollo de *procesos de evaluación institucional*; y
- la disposición de una base de datos en la cual se inscriben las instituciones comprendidas en los alcances de la estrategia de Mejora continua de la calidad de los entornos formativos y las condiciones institucionales de la educación técnico profesional.

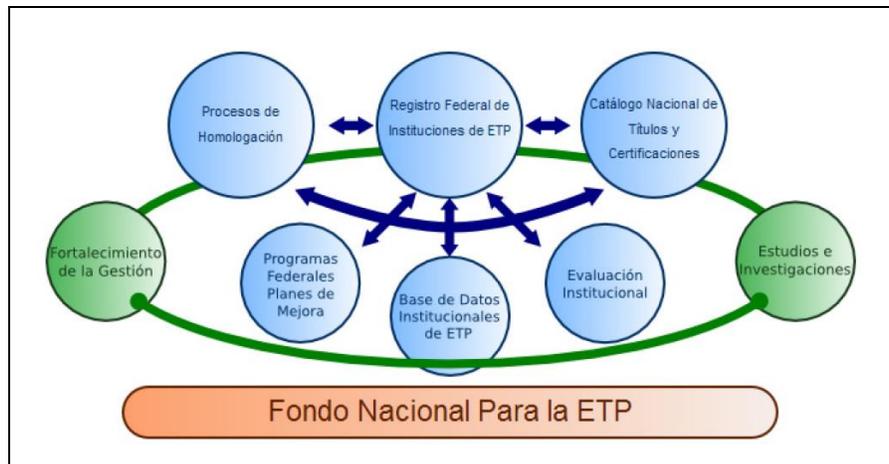
En este sentido, los *planes de mejora*, que se financian con recursos provenientes del Fondo Nacional, están destinados a: (i) desarrollar acciones de alcance nacional y/o jurisdiccional que, en el marco de acuerdos federales, permitan incrementar la identidad, la calidad y la especificidad de las instituciones de educación técnico profesional. (ii) Revalorizar el papel del conocimiento científico tecnológico y la cultura del trabajo como ejes de los procesos formativos. (iii) Fortalecer el nivel académico de las instituciones de ETP facilitando la formación continua y la capacitación de los docentes y directivos, el intercambio y la cooperación entre las jurisdicciones educativas y la asistencia técnica de organismos nacionales e internacionales. (iv) Favorecer estrategias de vinculación y articulación intersectorial en el nivel regional y/o local. (v) Fortalecer, en el ámbito federal, la gestión organizativa e institucional de las instituciones de educación técnico profesional, mejorando sus condiciones de funcionamiento así como los procesos de enseñanza y de aprendizaje, de modo tal que les permita brindar una formación relevante, pertinente y de calidad. (vi) Facilitar las condiciones institucionales que favorezcan la vinculación de las acciones formativas con las necesidades sociales y productivas, sectoriales y regionales.

Estos planes de mejora jurisdiccional e institucional deben expresar el conjunto integrado de acciones a ser desarrolladas con el propósito de alcanzar las condiciones institucionales que requieren las instituciones de ETP para el desarrollo de propuestas formativas profesionalizantes.

Las líneas de acción previstas para los planes de mejora refieren a: formación inicial y continua de directivos y docentes de ETP, estrategias para la igualdad de oportunidades, vinculación con instituciones de ciencia y tecnología y con entidades del sector socio-productivo, prácticas profesionalizantes, equipamiento de talleres, laboratorios, espacios productivos y proyectos institucionales, condiciones de higiene y seguridad en talleres, laboratorios y espacios productivos en que se desarrollan las prácticas pre profesionales y profesionalizantes, conexión a Internet, bibliotecas híbridas técnicas especializadas, equipamiento informático y refacción integral de edificios. Cabe señalar que, *entre los años 2006 - 2008 se han aprobado 269 planes de mejora jurisdiccionales y 5419 planes de mejora institucionales.*

En cuanto al gobierno y administración de la educación técnico profesional, se establecen las responsabilidades del Ministerio Nacional, de los Ministerios Provinciales y del Consejo Federal y se incorporan dos figuras más: el *Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CONETyP)*, de carácter consultivo y como espacio de discusión intersectorial y tripartito (en tanto conserva la representación del Estado -Ministerios de Educación, de Trabajo y Seguridad Social y de Economía-, de los empleadores y de los trabajadores); y la *Comisión Federal de Educación Trabajo*, conformado por los responsables técnico-políticos de las jurisdicciones. Este último, actúa como un espacio de trabajo sostenido, en el que se acuerdan las políticas se discuten las estrategias como instancia previa y posterior a la toma de decisiones que se toman en el Consejo Federal y, como consecuencia, de las decisiones que se toman en el Consejo Federal de Cultura y Educación.

Los instrumentos antes mencionados guardan particulares relaciones entre sí, tal como se indica en el siguiente esquema:



Fuente: Resolución CFE 175/12 Anexo I

Citado en Briasco (2014)

### **MTEySS . Plan Nacional de Formación Continua**

El *Ministerio de Trabajo* organiza los ejes del *Sistema Nacional de Formación Continua (SNFC)* a partir de la Matriz de Cualificaciones que articula tres elementos clave del proceso de formación de base sectorial: las Normas de Competencia Laboral (NCL), los Diseños curriculares y los Cursos en base a normas de competencia laboral.

El desarrollo de las NCL permite contar con estándares de calidad definidos por los actores representativos de los diferentes sectores de actividad que representan un insumo para el Diseño curricular que se implementará a través de Cursos basados en dichas normas. Los cursos, brindan una capacitación que articula aspectos técnicos, actitudinales, habilidades y destrezas que se ponen en juego en contextos de aprendizaje similares a las situaciones reales de trabajo.

En el marco del Sistema Nacional de Formación Continua se puso en marcha el Plan Nacional de Formación Continua que se centra en las siguientes líneas:

a) *Línea de competencias básicas*

Tiene como propósito favorecer la empleabilidad de los trabajadores desocupados que se encuentran en situación de desventaja frente al empleo. Alentar la finalización de los estudios básicos (primarios o secundarios) con su correspondiente certificación oficial. Asimismo, se propone capacitar laboralmente, acorde a las necesidades productivas y a la experiencia laboral de los trabajadores desocupados.

En cuanto a esta línea de trabajo, hay que mencionar que brinda asistencia técnica y apoyo económico financiero a las instituciones educativas para el desarrollo de ofertas formativas. Asiste a las instituciones en la diversificación de las ofertas formativas acorde a los contextos productivos locales y en modalidades de integración entre la Formación General y la Formación Profesional. Su ejecución se realiza a través de jurisdicciones educativas provinciales, en articulación con otras áreas del estado nacional, provincial o municipal (Ministerios de Producción, Oficinas de Empleo) y/o con organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresas, cámaras empresariales, organizaciones populares).

Los destinatarios que acceden a los servicios de formación de esta línea son los trabajadores incorporados a diferentes Programas de Empleo llevados adelante por el MTEySS. En un principio, los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar (PJDHD), luego del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), del Jóvenes con Más y Mejor trabajo (PJMMT), personas con Discapacidad, pueblos originarios y colectivos particularmente vulnerables. Todos ellos reciben, una vez finalizado el trayecto formativo, una certificación oficial de los niveles primario – medio y según corresponda.

Por otro lado, a las instituciones de formación involucradas les permite el desarrollo curricular y didáctico para la población adulta; fortalecer la administración de recursos humanos, materiales y de información que aporten al mejoramiento de la gestión; estimula el desarrollo de sistemas innovadores de evaluación y certificación de niveles educativos.

*b) Línea de certificación sectorial*

Esta Línea se desarrolla a través de dos ejes:

- La formación de los trabajadores.
- La certificación de las competencias laborales

*La Formación Sectorial* promueve el desarrollo de cualificaciones laborales pertinentes a un determinado sector de actividad, según el enfoque de competencias, con el fin de mejorar las condiciones para su reinserción laboral o su permanencia en la situación de empleo. Supone la ejecución de líneas de trabajo construidas en forma tripartita en la identificación de demandas y requerimientos de formación profesional en los ámbitos sectoriales, con especial consideración de las realidades locales y regionales y alienta la participación de las instituciones de formación profesional para la ejecución de las acciones formativas, articulándolas con los representantes del mundo de la producción y el trabajo.

Al adoptar una visión cualitativa, se ha logrado observar una tendencia creciente en formación de los niveles más especializados de oficios al interior de cada sector; una mayor incidencia de la formación en los sectores tecnológicamente más avanzados y un crecimiento de la institucionalidad del SNFC, que se expresa en el carácter de los compromisos asumidos por los

actores públicos y privados. Cabe también notar que la información actual obtenida a través del sistema de gestión nos ha permitido observar que la población mayoritaria atendida en los cursos sectoriales son jóvenes de entre 18 a 24 años, constituyendo un poco más del 42% de la población.

Es importante recalcar además, que la demanda de formación profesional del Sistema de Formación Continua del MTEySS evoluciona hacia los oficios de mayor especialización: además del sector de software –que tiene el 100% de su oferta formativa compuesta por capacitación en roles calificados-, en el último año el sector de la metalmecánica evolucionó del 76% al 84% y el sector de la construcción del 47% a un 62% en oficios de especialización.

### *Certificación de Competencias Laborales*

Constituye el mecanismo de reconocimiento a la experiencia y capacidades de los trabajadores; optimiza además la inversión en capacitación y la gestión de los recursos humanos. Implica el desarrollo de NCL, de instrumentos de evaluación, formación de evaluadores y evaluación y certificación de trabajadores.

Como se ha afirmado, la NCL constituye el eje organizador de la oferta formativa del Sistema Nacional de Formación Continua impulsado por el MTEySS. Asimismo, se han desarrollado criterios que se plantean para la selección de las Normas a elaborar, que también influyen en los sectores a la hora de planificar las acciones de normalización, en tanto se remiten a las que más inciden en las medidas de seguridad e higiene, enfermedades laborales, o cantidad de trabajadores con baja cualificación, dejando para etapas posteriores la normalización de roles con poca cantidad de trabajadores, o que van en orden al mapa ocupacional.

*d) Línea de Fortalecimiento Institucional*

Promueve el modelo de la Gestión de la Calidad en las Instituciones de Formación Profesional (IFP) como un factor estratégico de las políticas activas de empleo, conformando las Redes Sectoriales de IFP's. Por otra parte se fortalece la gestión de las instituciones formativas a través de la formación docente.

En lo referente al desarrollo de Diseños curriculares en base a NCL, se ha focalizado gran parte de su actividad en el ajuste de los diseños y los materiales didácticos a los parámetros de estructura y organización actualizados, verificando su adecuación completa al enfoque de competencias laborales, con la finalidad de implementarlos no sólo en los cursos de FP, dirigidos a los trabajadores, sino también en la formación de los docentes en los roles normalizados, que participen de la formación de formadores en competencias laborales.

A modo de resumen pueden presentarse como los resultados más representativos en el período 2003-2014: 2.536.000 vacantes fueron cubiertas por trabajadores en cursos organizados por el MTEySS; 1.691.552 trabajadores participaron de estas acciones (contados sólo una vez); 995349 se incorporaron a los niveles obligatorios de enseñanza; 860414 realizaron cursos de formación profesional; 500 IF fueron fortalecidas; 107 certificaron calidad; 1400 empresas participaron en el Régimen de Crédito fiscal; 25 Consejos Sectoriales en Funcionamiento; 394 roles laborales normalizados y 112.000 trabajadores certificados

Respecto a la temática de *reconocimiento y/o validación de competencias obtenidas fuera del sistema educativo*, no se verifica la existencia de un sistema nacional. Se recuerda que en la ley de ETP este tema tiene tratamiento. A nivel parlamentario se han presentado dos proyectos de

ley y, está en funcionamiento una Comisión - entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo- para acordar el marco de cualificaciones, paso previo a la implementación de programas de reconocimiento y/o validación de competencias obtenidas fuera del sistema educativo.

Existen experiencias en algunas provincias, con diferente grado de institucionalización. “La que reviste mayor grado de institucionalidad y consecuentes resultados es la de la Provincia de Buenos Aires que, desde el año 2003, ha puesto en funcionamiento la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales” (Decreto 1525/03). También, “hay desarrollos sectoriales impulsados desde algunos gremios, como es el caso de Unión de Obreros de la Construcción, UOCRA”. (Briascó, 2016)

## **Componente 2. La oferta formativa.**

Actualmente la *Educación Técnico Profesional* del ámbito educativo (INET y jurisdicciones), abarca a las siguientes instituciones educativas:

### *a) Instituciones de educación técnico profesional de nivel secundario*

Escuelas técnicas, industriales, agropecuarias o de servicios que, con criterios de unidad institucional y pedagógica contemplan diferentes formas de integración y/o articulación entre los ciclos inicial y de especialización, forman técnicos y emiten título de técnico u otros títulos, con denominación diferente, pero de carácter equivalente.

### *b) Instituciones de educación técnico profesional de nivel superior*

Institutos superiores técnicos, institutos tecnológicos, institutos de educación superior que forman técnicos superiores y emiten título de técnico u otros títulos, con denominación diferente, pero de carácter equivalente.

c) *Instituciones de formación profesional*

Centros de formación profesional, escuelas de capacitación laboral, centros de educación agraria, misiones monotécnicas, escuelas de artes y oficios, escuelas secundarias o de nivel polimodal que brindan formación profesional y/o itinerarios completos, escuelas de adultos con formación profesional, o equivalentes, que emitan certificaciones de formación profesional.

Además de las instituciones específicas de la modalidad de educación técnico profesional, existen instituciones que pertenecen a otras modalidades del Sistema Educativo Nacional y que eventualmente desarrollan programas de educación técnico profesional como parte del conjunto de su oferta formativa específica; tales son los casos: Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de Libertad.

Respecto al número de instituciones INET informa que entre 2006 y 2014 se registró un incremento en el número de instituciones –de los tres tipos presentadas- del 82,7% . En 2014 existían 4404 instituciones registradas en el registro nacional. habiéndose incrementado la matrícula en un 25,2% (INET, 2014).

La Secretaría de Empleo del *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* promueve acciones que posibiliten la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de los trabajadores desocupados y ocupados. La incumbencia del organismo se refiere a la Formación Profesional y no a la Educación Técnica. Para alcanzar sus objetivos institucionales desarrolla las siguientes líneas de gestión:

***Red de Formación Continua***

La Red de Instituciones de Formación Continua está integrada por un conjunto de entidades que tienen como objetivo articular la demanda de los sectores productivos con las necesidades de formación de los trabajadores ocupados y desocupados, teniendo en cuenta la perspectiva estratégica desarrollo local. Estas instituciones brindan formación general atendiendo las políticas activas de mejora de la empleabilidad y de generación de condiciones de trabajo decente que impulsa el MTEySS. Las instituciones que integran la Red no son propias del MTEySS sino que la misma está conformada por una selección de centros de Formación Profesional dependientes de los Ministerios de Educación provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y otros pertenecientes a sindicatos y entidades empresariales.

Esta Red tiene como objetivo fundamental optimizar la transferencia de recursos tecnológicos y de conocimiento a las instituciones que las componen, de manera de mejorar la calidad de su oferta formativa y promoción de la innovación en materia de Formación Profesional. Junto con la Red de Oficinas de Empleo, desarrollan a nivel territorial un trabajo en concordancia institucional que favorece los procesos de inclusión social de los grupos menos favorecidos y el desarrollo de la competitividad de los sectores productivos.

### ***Servicios de capacitación y formación***

El MTEySS trabaja en el diseño y ejecución de Líneas Estratégicas de Formación, proyectos y medidas tendientes a mejorar la empleabilidad, favoreciendo la igualdad de oportunidades de trato, como así también la inclusión de grupos con mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo. Promueve a su vez el acceso y la permanencia en empleos de calidad mediante su política de *Formación Continua* para los trabajadores desocupados y ocupados. De esta manera, asume un rol estratégico promoviendo y acompañando las

condiciones de formación, evaluación y reconocimiento de las competencias laborales que exigen los sectores productivos de bienes y servicios de nuestro país.

### **Componente 3. Sistema de Información y Orientación Laboral y Profesional**

#### **Ministerio de Educación**

Desde el año 2008 en INET, se implementa el *Sistema de Seguimiento de Estudiantes y Graduados de la Educación Técnico Profesional (SEGETP)* como una nueva línea de trabajo dependiente de la Unidad de Información del instituto, con el propósito de realizar estudios sobre las trayectorias educativas e inserción ocupacional de los estudiantes y graduados de las escuelas secundarias técnicas. Estos estudios buscan conocer también el grado de vinculación de las ofertas de formación técnica con los requerimientos socio productivos y del actual mercado de trabajo, así como el papel que juegan los conocimientos y competencias adquiridas en la modalidad técnica en el tránsito de la escuela al trabajo.

Los componentes que forman el SEGETP son:

- Censo Nacional de Alumnos de Último Año (CENUAETP – 2009). La primera versión del mismo se llevó a cabo en 2009.
- Encuesta Nacional de Inserción de Egresados de Educación Técnico Profesional (ENIE 2011). Estudio Muestral de Trayectoria de egresados.
- Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados 2013 (ENTE 2013). Estudio Muestral de Trayectoria de egresados a desarrollarse en el segundo semestre del 2013.

Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, además de la dimensiones de *orientación laboral y profesional y seguimiento de egresados* desarrollada por la asistencia

técnica proporcionada a las instituciones de formación profesional en el desarrollo de planes de mejora, la Secretaría de Empleo, ordena su sistema de Información y Orientación a través de la Red de Servicios de Empleo – Oficinas de Empleo Municipales. Su tarea es interrelacionar el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o aquellas que buscan mejorar su situación laboral

En lo relativo a su marco normativo, la implementación de Servicios de Empleo cuenta con antecedentes en el MTEySS, y es el resultado del convenio 88 suscripto por la OIT – ratificado por nuestro país– y lo prescripto por la Ley de Empleo. A su vez, la Resolución de la Secretaría de Empleo (SE) N° 316/05 posibilitó la puesta en marcha de la Red Federal de Servicios de Empleo, nucleando a todas las Oficinas de Empleo Municipales con convenio firmado con el MTEySS a través de la Secretaría.

En este marco, los procesos de creación y fortalecimiento de Oficinas de Empleo (OEs) impulsaron la consolidación de nuevos espacios institucionales que permitieron garantizar la prestación de servicios de empleo, orientados a interrelacionar un conjunto de herramientas de políticas activas de empleo articulando tres ejes fundamentales: orientación laboral, cualificación/formación profesional e inserción laboral.

Las Oficinas de Empleo Municipales son entonces organismos técnicos que relacionan la oferta y demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación, y todo ello en forma gratuita. A la vez, son una vía de información y acceso a diversos programas sociales que ejecuta el Estado, tendientes a aumentar la empleabilidad y el empleo.

La misión de la oficina de Empleo es la intermediación y la colocación laboral, esto es, ayudar a cubrir vacantes en empresas u organizaciones que requieran personal, mediante la colocación de las personas que reúnen los perfiles adecuados a los puestos solicitados. Asimismo, tiene por misión aumentar la empleabilidad de las personas.

En virtud de ello, la Dirección de Servicios de Empleo lleva adelante dos líneas de acción:

- *Orientación y Servicios a postulantes y empleadores*

A través de las Oficinas de Empleo se brinda a los postulantes servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, orientación laboral, asesoramiento para el empleo autónomo, derivación a instituciones educativas y/o actividades formativas y derivación a servicios sociales, al Seguro de Capacitación y Empleo u otros programas. Por otra parte, se asiste a los empleadores en la preselección de postulantes, se los informa sobre legislación laboral, programas de empleo e incentivos y se trabaja para adecuar las propuestas de formación a los requerimientos productivos del territorio.

- *Fortalecimiento de Oficinas de Empleo Municipales*

Creación de Oficinas de Empleo Municipales para la puesta en marcha de procesos de intermediación en el mercado de trabajo local y en la gestión de políticas públicas activas de empleo.

El Ministerio de Trabajo en el país: *Gerencias de Empleo y Capacitación laboral*. Tienen la función de promover acciones para la generación de puestos de trabajo y cualificación de recursos humanos, contando como herramienta principal con los programas de empleo y capacitación. Tienen a su cargo la asistencia técnica para las instituciones interesadas en la

presentación de proyectos que se encuadren en los programas, así como de la recepción, evaluación y aprobación de los mismos y su posterior seguimiento en el caso de ser aprobados.

Para finalizar, en relación a los sistemas de información, cabe destacar que el MTEySS cuenta con dos Observatorios: (i) Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente y (ii) el Observatorio de Empleo y Dinámica empresarial.

- *Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente:* El Observatorio es uno de los componentes del "Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil", cuyo desarrollo inicial corresponde al año 2003, producto de un acuerdo entre el MTEySS y el IPEC/OIT. A partir del año 2006, las actividades del OTIA se enmarcan sucesivamente en varios convenios que el MTEySS suscribe con UNICEF: "Contribución al Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente"; con el PNUD: ARG/04/036: "Sistema de información par la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social" y, en forma conjunta, con OIT, el PNUD y UNICEF: el "Programa Conjunto de apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil", que rige en la actualidad.
- *Observatorio de Empleo y Dinámica empresarial:* es un sistema de información construido a partir de la vinculación de diversos registros administrativos adaptados para usos estadísticos. Su objetivo es elaborar un conjunto de indicadores para el análisis estructural y dinámico del empleo y de las empresas, orientado a la toma de decisiones.

#### **Componente 4. Sistema de Aseguramiento de la Calidad (RES CFE 175/12)**

##### **Ministerio de Educación**

La Ley de Educación Técnico Profesional y las resoluciones del Consejo Federal de Educación establecen tres instrumentos de regulación de alcance nacional que tienen la finalidad de integrar de forma sistémica la Educación técnico profesional y sentar las bases de la mejora continua de la calidad. Los instrumentos formulados son los siguientes: a) el proceso de homologación de títulos y certificaciones de la ETP b) catálogo nacional de títulos y certificaciones de la ETP y c) el registro federal de instituciones de ETP

Los tres instrumentos mencionados fueron reglados a partir de la aprobación de las resoluciones emitidas por el Consejo Federal de Educación, a saber:

- Resolución N° 261/06: resuelve la aprobación del documento “Proceso de Homologación y Marcos de Referencia de Títulos y Certificaciones de Educación Técnico Profesional”.
- Resolución N° 13/07: resuelve la aprobación del documento: “*Títulos y Certificados de la Educación Técnico Profesional*” producto del trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), la Comisión Federal de Educación Técnico Profesional y el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción.
- Resolución N° 175/12: queda aprobado el documento “*Mejora continua de la calidad de los entornos formativos y las condiciones institucionales de la Educación técnico Profesional*”.
- Otras resoluciones importantes son: Resolución N° 269/06, Resolución CFE N° 39/08, Resolución CFE N° 115/10 y Resolución CFE N° 188/12 .

Por su parte, en línea con las políticas de aseguramiento de la calidad, el MTEySS generó una política de mejora de la calidad de la formación proporcionada por las instituciones de Formación profesional desde la perspectiva del empleo. Para ello implementó la *Línea de*

*Fortalecimiento de Gestión de la Calidad Institucional* asumiendo los procesos de evaluación y gestión de la calidad. Para tal fin, el Ministerio de Trabajo ha desarrollado en 2005, en conjunto con el Instituto Argentino de Normalización (IRAM), un referencial de la calidad de las Instituciones de Formación Profesional el documento: “Instituciones de Formación Profesional – Requisitos de Gestión de la Calidad”. El mismo expresa los requerimientos de calidad de las instituciones en concordancia con los requisitos de la ISO 9001:2000, de modo que garantizan una gestión pertinente para alcanzar los objetivos de formación y empleo de su población objetivo.

La implementación de esta política de aseguramiento de la calidad supone procesos que incluyen la precalificación de las instituciones, la elaboración de planes de mejora, la certificación de calidad según el referencial y la promoción de la certificación de la calidad frente a la Norma IRAM.

Hasta el momento han sido precalificadas 1033 instituciones, 500 han realizado planes de mejora y 107 han certificado su calidad en cumplimiento de los estándares exigidos en el referencial. Actualmente cuatro instituciones de formación han certificado su calidad de gestión ante la norma ISO 29.990.-

Los Planes de mejora de gestión de la calidad de las Instituciones formativas se desarrollan a través de acciones de asistencia técnica sobre cuatro dimensiones estratégicas: i) vinculación con el contexto institucional y productivo; ii) orientación profesional; iii) formación basada en normas de competencia laboral; y iv) seguimiento de egresados.

Tal como se ha enunciado en el punto anterior el cometido principal de desarrollo de la Red de Instituciones de Formación Continua es contar con IFP validadas por los sectores de actividad, que brinden Formación Profesional con los mismos parámetros de calidad en todo el

territorio nacional según las características de la población destinataria y la estructura económica local.

### **Síntesis de la situación de Argentina respecto de los componentes analizados**

Argentina no cuenta con un SNC unificado, sino que coexisten dos sistemas, llevados adelante desde el Ministerio de Educación a través del INET y, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desde la Secretaría de Empleo y las Direcciones de Orientación y Formación Profesional y Fortalecimiento Institucional. Desde el INET, organismo del Ministerio de Educación, se trabaja en el desarrollo, administración y constante actualización del Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos de Educación Técnica (nivel medio y superior) y Certificaciones (de los distintos niveles de formación profesional) y el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones. Asimismo, se ha avanzado en el desarrollo y actualización de los *marcos de referencia* para posibilitar la homologación de los títulos profesionales que pueden poner en riesgo la salud de las personas, los bienes y el ambiente. Éstos Marcos han sido aprobados por el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CONETyP) compuesto por representantes de organizaciones del estado, gremiales y empresariales

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha venido definiendo normas de competencia laboral con un fuerte acuerdo sectorial, está realizando un extenso trabajo en cuanto capacitación laboral y está vinculado con numerosos centros de formación profesional que dependen de las jurisdicciones educativas provinciales conformando una Red de Formación Continua. Asimismo, trabaja en el Fortalecimiento de Instituciones de FP para asistirles en el camino de la certificación de Calidad y desarrolla programas de formación profesional desde dos

perspectivas: a) en base a normas de competencia; b) en base a necesidades específicas sectoriales o del territorio.

Si bien surge de lo anterior que ambos ministerios comparten la misma línea en cuanto a las prioridades de formación y capacitación de la población; cabe señalar que, ambos sistemas han alcanzado una creciente institucionalidad y han desarrollado diferentes instrumentos duplicando relevamientos, presupuestos, etc.

Tanto la Ley de educación nacional N° 26.206/06 en su Capítulo IX, como la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058/05 han previsto espacios de intercambio entre educación y trabajo en los cuales ha primado el criterio de complementariedad en las políticas que impulsa cada uno de los organismos.

En el CONETyP (Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción) dependiente de INET, el MTEySS ha sido convocado en cada una de las reuniones a las que asiste regularmente y ha presentado las Normas de Competencia Laboral, los diseños curriculares y materiales didácticos a los efectos de colaborar en la elaboración de los marcos de referencia para las propuestas de Formación Profesional impulsada por el Ministerio de Educación en acuerdo con las provincias.

Queda pendiente avanzar en la articulación de las acciones, lo que posibilitaría una utilización más eficaz de los recursos y más oportunidades de diseño de la trayectoria formativa a lo largo de la vida para los trabajadores.

En síntesis la situación respecto del SNC considerando los sistemas específicos, es la siguiente:

- Sistema de cualificaciones:

- Catálogos: Desde el MTEySS se está trabajando en el catálogo de ocupaciones y desde INET en el catálogo de títulos.
- Reconocimiento: a pesar de ser un imperativo legal (el tema está indicado en la Ley de ETP) no existe un sistema ni programa de alcance nacional. Ha sido identificado como objetivo del sistema del MTEySS. Además, existen algunas experiencias de alcance provincial y sectorial, las cuales podrían ser tomadas como antecedentes en el momento que se asuma el tratamiento de la temática.
- Sistemas formativos:
  - La institucionalidad existente (escuelas técnicas, centros de FP) se encuentra bajo la órbita de los ministerios de educación de cada provincia. Se define por perfiles profesionales.
  - La Red constituida desde el MTEySS se apoya en los centros de FP (dependientes del área educativa), impulsando la formación basada en el enfoque por competencias.
- Sistemas de información: se verifica la presencia de los desarrollos del MTEySS –Red de servicios de empleo y observatorios-. Desde INET se está implementando un sistema de seguimiento de egresados
- Sistemas de aseguramiento de calidad: existen acciones en ambos ministerios.

## 4.2. Brasil

### **Componente 1. Ordenación de la oferta: catálogo de ocupaciones, cualificaciones, marco nacional y, sistema de evaluación y reconocimientos de competencias**

El Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil cuenta con una Clasificación Brasileña de Ocupaciones (CBO) documento en el cual se detallan las profesiones del mercado de trabajo brasileño. El CBO se plantea su actualización constante para acompañar el dinamismo real que sufren de las ocupaciones del país y es utilizado por los diferentes actores. Allí quedan reflejadas todas las actividades profesionales, sin diferenciación entre las profesiones reguladas y aquellas que no lo son. Las inclusiones de las ocupaciones en el CBO han generado, tanto para las categorías profesionales como para los trabajadores, una mayor visibilidad, un sentimiento de valorización e inclusión social.

El documento del CBO es también de suma importancia para crear: Lista anual de informaciones sociales; Catastro general de Empleados y desempleados; Seguro de desempleo Cartera del trabajo Cualificaciones profesionales Aprendizaje Intermediación de mano de obra Inmigración Fiscalización del trabajo Ministerio de Salud – registro de: mortalidad profesional, incidencia de enfermedades relacionadas con la ocupación. Impuesto de renta a las personas físicas Previsión social; insumos para el Instituto Brasileño de geografía y estadística

Por otra parte, desde el Ministerio de Educación, se ha acordado un Catálogo Nacional de Cursos Técnicos y Tecnológicos, que es utilizado también por el Sistema S. Es una tarea pendiente la organización del sistema nacional (esta afirmación se levanta de las entrevistas a altos funcionarios de ambos ministerios). Esta situación ha sido señalada con carácter de urgente

en el marco de los actuales lineamientos de política y se registra total coincidencia en el señalamiento por parte de los entrevistados.

### **La gestión por competencias del Sistema S**

El SENAI define la competencia laboral como "movilización de conocimientos, habilidades y actitudes profesionales necesarias para el desempeño de actividades o funciones típicas, según los patrones de calidad y productividad requeridos por la naturaleza del trabajo" (Vargas Zúñiga, F. ,2009). A partir de esa definición ha desarrollado su propio modelo de formación basado en competencia laboral.

Lo aplica en la elaboración de perfiles ocupacionales y programas de formación por competencias y para la puesta en marcha de un proceso de reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral.

El proyecto inició en nueve regionales y ya se encuentra generalizado a toda la oferta nacional, con acciones de identificación, normalización, formación y certificación de competencias. Para la elaboración de los perfiles profesionales basados en competencias se han creado los Comités Técnicos en el SENAI que son los órganos técnicos de apoyo cuyo objetivo es el establecimiento de los perfiles profesionales basados en competencias. Estos están conformados por el gerente de la Unidad Operativa del SENAI, que los coordina, especialistas del sector tecnológico, representantes del sector productivo, del SENAI y del medio académico; especialistas en investigación y en educación profesional, por representantes de sindicatos y de empresas y por representantes de asociaciones de referencia técnica del área estudiada.

También ha avanzado en el diseño de un sistema de certificación para el reconocimiento de las competencias adquiridas como resultado de la experiencia laboral con el fin de facilitar el acceso a la formación para aquellas áreas de desempeño en que no cuente con las competencias requeridas, también está siendo trabajado.

El SENAI cuenta con un equipo de trabajo encargado de analizar las diferentes posibilidades, realizar los contactos con otras instituciones relacionadas con la certificación y avanzar en la propuesta de un modelo. Cuenta con la participación activa de las empresas. Está prevista la incorporación a la Red Certific. CINTERFOR

La experiencia de SENAI está mostrando el alto valor educativo que tiene la evaluación de competencias con fines de certificación. El SENAI plantea que la evaluación aplicada durante un proceso educativo debe ser diferente a la que se efectúa para el reconocimiento de competencias; es así como ha elaborado una completa guía para la elaboración de instrumentos de evaluación. La guía, entre otros aspectos, propone la creación de una comisión para la elaboración de los instrumentos de evaluación conformada por un especialista en evaluación, así como por un especialista en el contenido del trabajo que será evaluado. La aplicación de la evaluación también cuenta con una comisión que aplica los instrumentos desarrollados y que está conformada por docentes del SENAI que no hubieran participado en la formación de los candidatos, si la hubiere, y un especialista externo. (Billorou, N. y Vargas, F. 2010).

**Reconocimiento, validación de saberes obtenidos fuera del sistema educativo. RED CERTIFIC.**

El marco de la construcción de una política integral para el área materializada en el programa PRONATEC, se está impulsando la articulación. Estas acciones se plasman en una red de certificación en la que participan ambos ministerios, la Red Certific. Este es un programa de certificación de los conocimientos adquiridos a lo largo de la vida. Todos los profesionales (de música, construcción, turismo y hospitalidad, electrónica o pesca) que no tengan una cualificación reconocida, pueden comunicarse con una de las 37 escuelas que ofrecen formación y obtener su diploma. Los trabajadores tendrán que evaluar sus habilidades y también obtener cursos para mejorar su formación. No hay ningún costo y sin límite de plazas.

Como principios rectores han asumido los siguientes: innovación ; sustentabilidad; integración, entre extensión, investigación y la educación; el aprendizaje significativo, con la intención de desarrollar una cultura de jóvenes y adultos con base en las experiencias acumuladas a lo largo de la vida y los conocimientos ya adquiridos, que serán fundamentales para la definición de estrategias de aprendizaje que conducen a una autonomía significativa en la construcción de nuevos conocimientos; integración curricular, intentando superar la dicotomía entre formación general y específica por medio de proyectos; integración curricular, que permita la construcción de itinerarios formativos; gratuidad, en todos los programas de certificación y capacitación como condición indispensable; redes de cooperación, mediante relaciones interinstitucionales dirigidas a la obtención de resultados comunes.

Estas redes están articuladas, junto con otras políticas específicas, en el programa PRONATEC: Programa Nacional de Acceso a Enseñanza Técnica y Empleo, el cual se consolida como la política integral en la temática, la cual es reconocida por todos los actores involucrados.

## **Componente 2. La oferta de EFTP:**

Aunque la educación media no es obligatoria, también es ofrecida en forma gratuita por las escuelas públicas. Una parte de la educación técnica vocacional es ofrecida simultáneamente con la educación media general. Los Ministerios de Educación y de Trabajo en forma conjunta, definen las políticas para la educación vocacional y la capacitación, las cuales son ejecutadas por Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, las Escuelas Técnicas, los Centros Federales para la Educación Tecnológica (CEFET); el Servicio Nacional de Aprendizaje para la Industria (SENAI); y las agencias en las áreas de comercio, transporte y actividades de la zona rural (SENAC, SENAT y SENAR, respectivamente).

Con el fin de responder a la necesidad de capacitación vocacional en las áreas de servicios, industria y agricultura, el Ministerio de Educación soporta una red de escuelas que han acumulado una amplia experiencia en educación y capacitación vocacional. En el nivel de educación media, el estudiante tiene la opción de tomar cursos de educación profesional técnica, que lo conducen al título de profesional técnico de nivel medio. En efecto, además de los cursos básicos de ciencias, matemáticas, literatura, una lengua extranjera, etc., la media ofrece cursos de capacitación técnica vocacional opcionales, cuyo currículo es dividido de acuerdo con los sectores de la economía, en sector primario, sector secundario y sector terciario.

La educación media general normalmente requiere 2.200 horas de estudio al año durante los tres años que cursa el estudiante. La modalidad de profesional técnico de nivel medio tiene una duración de tres o cuatro años dependiendo de la certificación vocacional que se trate, incluyendo un curso de práctica en la escuela. La oferta de las redes mencionadas se organiza en torno a un programa llamado *PRONATEC*, en el cual se han incorporado diferentes acciones en curso, dándoles así un carácter de integralidad en la formulación del mismo.

Estas acciones son:

- *Subsidios de formación (Bolsa de Formación)*: consiste en becas dirigidas a alumnos de la escuela secundaria pública, para que puedan capacitarse en cursos de formación técnica, mientras cursan sus estudios regulares. Esto les permite obtener un certificado profesional además del título de secundaria.

También hay becas para trabajadores y beneficiarios de los programas federales de transferencia de ingresos, en cursos de formación inicial y capacitación profesional continua.

Para el desarrollo de esta acción se ha creado una Junta de Educación y Formación Profesional y Educación Permanente Foros y Formación Profesional; un registro en línea para la inscripción de los beneficiarios; y la ampliación del número de vacantes por parte de la Red Federal y del Sistema S mediante la movilización de SENAC, SENAR;

- *Fondo de financiamiento estudiantil y empresa (FIES)* destinado a las unidades de enseñanza privadas y del sistema S que oferten cursos de formación inicial y continua (FIC) y técnico de nivel medio. Se realiza un contrato con una tasa de interés del 3.4% anual.
- *Fortalecimiento y expansión de la Red Federal*: dirigida al fortalecimiento de los Institutos Federales, con el objetivo de aumentar el acceso y la permanencia en la educación profesional, científica y tecnológica. Atiende la dimensión social, geográfica y de desarrollo priorizando, por ejemplo, municipios con alto porcentual de extrema pobreza. En las acciones planificadas para el período 2013/2014 se utilizan los siguientes criterios: universalización de la oferta; la cantidad de habitantes -50.000-; poblados con bajos ingresos; municipios que no cuentan con micro escuelas federales, o con acuerdos productivos locales identificados, o rodeados de grandes inversiones, o con altos porcentajes de pobreza extrema.
- *Creación de 20 polos de cualificación a distancia EaD (2011 a 2014)* -: estas unidades cuentan cada una, con un plantel de 20 profesores y apoyo administrativo con capacidad para

600 matrículas presenciales. Estas localizadas en territorios sin servicio, municipios zonas de baja renta o de pobreza extrema

- *Educación tecnológica a distancia (Red E-Tec Brasil):* Mediante este servicio se amplía la oferta, a través de la implementación de cursos gratuitos a distancia, siendo el Ministerio de Educación el responsable de la asistencia técnica y financiera. De este modo, se establecieron redes a nivel federal, estatal y de los Sistemas Nacionales de Aprendizaje en condiciones de proporcionar la infraestructura física y recursos humanos para ofrecer los cursos. Cabe señalar que se impulsa un proceso de institucionalización y transparencia del sistema, mediante la consolidación de las normas, los indicadores de calidad de la educación a distancia, y las directrices operacionales. Además se designan instituciones para validar el material didáctico y se desarrolla un Sistema de Evaluación y Monitoreo de la Red-Tec y Brasil.
- *Brasil profesionalizado:* Creado en 2007, apunta a transferir recursos para la construcción y ampliación de infraestructura, como así también para mejorar los recursos pedagógicos. Cada nueva escuela tiene capacidad de atender a 1200 alumnos. El proceso se acompaña con capacitación y un sistema de monitoreo y supervisión.
- *Acuerdos con el Sistema S* Desde 2008 fue promovido un acuerdo de gratuidad con el Sistema S (Sesi, Sesc, Senai, Senar y Senac) que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. Al momento de realizar el campo (2014) este acuerdo ya alcanzaba el 50% de la matrícula, las cuales son ocupadas por los estudiantes o trabajadores de bajos ingresos o desempleados. Mediante un convenio con la Fundación Getulio Vargas se realiza el seguimiento de éste proceso.

El Ministerio de Trabajo, además de la oferta provista por el Sistema S, cuenta con los siguientes programas:

- *Plan Nacional de Cualificación:* ofrece cursos en diversas áreas para que los trabajadores rurales o urbanos, se desarrollen social y profesionalmente. Pueden participar de los cursos todos los trabajadores registrados en el sistema público de empleo, trabajo e ingresos, además de otros públicos previstos en la resolución n° 575/2008 CODEFAT. Tienen prioridad los trabajadores con bajos ingresos y baja escolaridad
- *Programa Nacional de inclusión de Jóvenes (PROJOVEM)* es un programa de capacitación profesional dirigido a los jóvenes para que tengan acceso al mundo del trabajo y a los derechos ciudadanos. PROJOVEM se divide en cuatro modalidades, pero solamente las acciones de cualificación de los jóvenes de *PROJOVEM Trabajador* son responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Empleo. Las otras modalidades son: Projovem Adolescente - Servicio socioeducativo; Projovem Urbano y Projovem Campo - Saberes de nuestra tierra.

### **Componente 3: Sistema de Información y Orientación Laboral y Profesional**

#### **SENAI: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial**

El SENAI dispone de tres observatorios –Educativo, Tecnológico y del Trabajo– que investigan y analizan tendencias del mercado de trabajo, lo cual permite anticipar acciones de formación profesional y de asesoría técnica y tecnológica para las industrias. Con base en ese análisis se elaboran estudios sobre las necesidades específicas de las empresas y de la comunidad, ya sean demandas de formación profesional o de servicios de apoyo al del proceso de

modernización tecnológica y organizacional de las empresas. Toda la experiencia y credibilidad acumulada por la institución ha servido de base para la implementación de un sistema de formación por competencias que es considerado clave en los avances de Brasil hacia la consolidación de un Marco Nacional de Cualificaciones.

Dentro de la cartera de trabajo, existe un área específica, desde la cual se trabaja con el programa de sistemas de información con apoyo de la cooperación europea (Programa Eurosocial.)

### **SISTEC – Sistema Nacional de Información de Educación Profesional y Tecnológica**

El SISTEC es el Sistema Nacional de Educación Profesional y Tecnológica. Este sistema, pionero e innovador en el país, suministra información mensual sobre las escuelas pública y privadas que ofertan cursos técnicos de nivel medio. Si la escuela también ofrece cursos de formación inicial y continua, la SISTEC también presentará esos datos relativos a los cursos que se ofrecen a los estudiantes y docentes. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la formación inicial y permanente sólo puede registrarse si la escuela que ofrece educación técnica es de nivel medio.

El Programa permite el acompañamiento del ciclo de la matrícula de los alumnos (aprobación, transferencia, evasión o abandono), más allá de validar diplomas nacionalmente y definir los indicadores de educación profesional y tecnológica. Los órganos competentes de cada sistema escolar tienen ahora una herramienta importante para verificar la validez de los títulos nacionales.

Todas las unidades de enseñanza que quieran ofrecer cursos acreditados técnicos de nivel medio, independientemente de su categoría administrativa (público y privado, incluidos los mencionados en el art. 240 de la Constitución Federal de 1988), el sistema educativo (federal, nivel estatal y municipal) y de su autonomía, deberán registrarse en el SISTEC.

Como resultados se ha catalogado 4.793 unidades de enseñanza que ofrecen cursos técnicos y se cuenta con 5.103.202 matrículas de cursos técnicos y de cursos de formación inicial y continua.

### **SIEP: Sistema de información de Educación Profesional y tecnológica**

Los investigadores de varias instituciones de la Red Federal se han unido para generar un sistema de información con todos los datos de las escuelas federales de educación profesional y tecnológica, dando forma al Sistema de información de la Educación Profesional y Tecnológica. Este instrumento está pensando para potencializar la modernización y la mejora continua de la Educación profesional, científica y tecnológica.

La interacción entre los investigadores SIEP sobrepasado su objetivo inicial y hoy Forman la Red Nacional de Investigación e innovación en Tecnologías Digitales (RENAPI). Con la interacción de *expertises* de todo el país, RENAPI se aboca a la búsqueda y el desarrollo de las tecnologías digitales especialmente en el área de la educación.

Como resultados se puede mencionar: Implementación del sistema Integrado de Gestión Académica de la Educación Profesional, Científica y Tecnológica (SIGA); Creación de la Biblioteca Digital y Creación del Observatorio Nacional de Educación Profesional

## **Observatorio Nacional del Mundo Laboral y Profesional Científico y Tecnológico (EPCT)**

El Observatorio Nacional del Mundo Laboral y Profesional Científico y Tecnológico (EPCT) es una iniciativa del Departamento de Educación Profesional y Técnica (SETEC / MEC) y se constituye como un conjunto de servicios y herramientas relacionadas con el mundo del trabajo y su interfaces con EPCT. Su principal finalidad es subvencionar a la Red Federal en la formulación de sus políticas institucionales de Enseñanza, Investigación y Extensión, no sólo para estar a tono con la realidad social local, sino también para ser una referencia para la definición de políticas públicas en diversos ámbitos de actuación del país.

El Observatorio es un espacio que reunirá información y los elementos textuales y gráficos en diferentes niveles territoriales (local, micro-regional, meso-regional, regional y nacional), como una radiografía que expone los aspectos relacionados con el mundo del trabajo y las políticas de desarrollo caracterizando las regiones social, económica y culturalmente.

El Observatorio del mundo del Trabajo, se estructura sobre la base de conceptos y principios que guían sus acciones:

- Estar al servicio de la Red Federal.
- Desarrollar el trabajo en colaboración con los Institutos Federal, las entidades públicas y privadas de los sectores productivos y las comunidades.
- Actuar con un enfoque en el territorio, desde la perspectiva de un trabajo sistémico e integrado entre la observación núcleos.
- Presencia en todas las regiones del país, lo que constituye su observación como núcleo de referencia regional.

- Entender la dinámica (social, económica, geográfica, ambiental y cultural) de los municipios que conforman el área de influencia de los Campus de los Institutos Federales y su compromiso de mejorar la calidad de vida desde la perspectiva del desarrollo local y regional.
- Mejorar el proyecto de colaboración con el Centro y este proyecto RENAPI.
- Intervenir en la realidad desde la perspectiva de un país soberano y socialmente inclusivo.

#### **Componente 4. Sistema de Aseguramiento de la Calidad.**

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil cuenta con una de las experiencias más antiguas de la región con antecedentes en el Departamento Regional de Santa Catarina a partir de la aplicación del programa de las 5 "S" y la posterior recomendación para la certificación ISO-9000 en 1997. También se han certificado bajo normas de la familia ISO 9000 varios Departamentos Regionales de Paraná, Espírito Santo y Pernambuco. También el Departamento Nacional del SENAI fue certificado con la ISO 9001 con aplicación en: Planificación, Desarrollo y Coordinación de Proyectos Estratégicos y Proyectos de Mejoramiento Operativo.

Como antecedentes del trabajo hacia la gestión de calidad en SENAI se pueden mencionar, en 1992, la participación como coordinador del Subprograma General III del Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP) “La Educación, Formación y Capacitación de Recursos” y de la Comisión del Subprograma General IV del PBQP “Adaptación de los servicios tecnológicos para la calidad y productividad”

A partir de 1993, SENAI utilizó ampliamente un sistema interno de gestión y reconocimiento de la calidad de sus Centros de Formación que a partir de un proceso de

evaluación, les otorgaba el título como "Centros Modelo de Educación Profesional" o "Centros Nacionales de Tecnología". El sistema se inspiró en los criterios del Programa Nacional de Calidad entre los cuales se cuentan: Gestión de Procesos, Gestión de Personas, Liderazgo, Planeamiento Estratégico, Enfoque centrado en el cliente y en el mercado, Resultados y Gestión de Información. Comprendía tres niveles progresivos de conformidad con los criterios, los cuales de modo ascendente definían las categorías: Bronce, Plata y Oro.

En el trabajo del SENAI hacia la calidad total, el proyecto nacional CENATEC en 1993 (Centros Nacionales de Tecnología) marcó un hito. Su objetivo central tendía a que las escuelas técnicas implantasen un modelo de gestión de calidad. Este fue un proyecto de ámbito nacional con los siguientes objetivos específicos: Establecer una alianza estratégica entre el SENAI y los diversos sectores sociales ligados al sector productivo, para elevar la capacitación tecnológica del País. Formar una red de polos de competencia en las diversas áreas tecnológicas. Consolidar la gestión por la calidad en las Escuelas Técnicas Y adecuar y difundir innovación y tecnología, visando la mejoría continua del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Posteriormente, en 1996, dado el éxito del proceso CENATEC, el Departamento Nacional del SENAI desarrolló otro proyecto para la gestión de la calidad total en las escuelas de aprendizaje. Su objetivo era implantar en los CEMEP (Centros Modelo de Educación Profesional) los principios de la calidad orientados hacia la formación para el trabajo.

Ya desde mediados de la década de los 90, el avance de la política de calidad en la institución propició que varios Departamentos Regionales emprendieran el proceso de certificación de calidad. Entre las Direcciones Regionales que han alcanzado la certificación de calidad están: Alagoas, Amazonas, Bahía, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais,

Paraná, Pernambuco, Río Grande del Sur, Río Grande del Norte, Santa Catarina, San Pablo y Sergipe.

En total SENAI tiene más de 180 certificaciones de calidad, la mayoría para escuelas de formación, otras para sus laboratorios y otras más para las sedes de los departamentos nacionales. Además existen unos 35 procesos de certificación en curso. Es notable la participación de las diferentes Direcciones Regionales en la definición y establecimiento de una política de calidad articulada con los actores de la actividad económica en el respectivo Estado.

De este modo SENAI integra diferentes herramientas de gestión en la línea de construir una organización que aprende y es capaz de mejorar día a día sus procesos a favor de una mejor formación y en últimas de la competitividad y productividad de la economía brasileña.

### **Síntesis de la situación de Brasil respecto de los componentes analizados**

Brasil presenta algunas particularidades, la direccionalidad en la construcción de políticas está dada por el diseño de un programa, llamado PRONATEC –bajo la órbita del ministerio de educación-, en cuyo marco se integra el sistema S, situación reconocida por los actores del sistema S (empresarios, funcionarios), capitalizándose así, la experiencia acumulada en todos estos años de trabajo. No existe un organismo centralizado que dicte las políticas en la temática.

Es notorio el papel dinamizador, impulsado desde el ministerio de educación, para educación profesional y tecnológica, que, en Brasil se afirma como política pública no solamente por la consolidación de un fuerte financiamiento, sino también por el compromiso con la sociedad por la integración entre ciencia, tecnología, cultura y mercado de trabajo. Además del

desarrollo sostenido que desde el sistema S se viene realizando, con alto impacto en los centros (nivel micro).

En 1999 el Ministerio de Educación formuló un marco de competencias para el área de la formación profesional. Esto se materializó en la promulgación, por parte del Consejo Nacional de Educación, de *las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Profesional de Nivel Técnico*. Estas directrices forman un conjunto articulado de principios, criterios, definición de competencias profesionales generales del técnico por área profesional y procedimientos a ser observados por los sistemas de enseñanza y por las escuelas. Las directrices curriculares abarcan la educación profesional en los niveles técnico y tecnológico. Estas directrices son de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones que ofrecen formación para el trabajo en el nivel técnico. Se organizó la educación profesional en veinte áreas y para cada una de estas áreas profesionales se desarrollaron “Referentes curriculares” en los cuales se detallan específicamente las competencias que constituyen cada una de las áreas. Los referentes incluyen las competencias, habilidades y bases tecnológicas, científicas e instrumentales; todo ello conforma una “matriz de referencia”.

En 2003 se reactivó en Brasil la discusión sobre la posible articulación de un sistema nacional de certificación. Se verificó la necesidad de crear mecanismos transparentes y legítimos para el reconocimiento de las competencias de los trabajadores y la necesidad de disponer de un marco nacional de cualificaciones como referencia nacional.

Un reciente documento del Consejo Nacional de Educación analizaba diferentes experiencias nacionales e internacionales que pueden dar pie a la construcción del MNC. Desde el ámbito educativo se impulsó un debate sobre el tema de competencias, que aún hoy continúa. Es así que los Institutos pueden optar por trabajar o no desde este enfoque. Por otro lado, el

sistema S –que cuenta con centros propios- continuó el desarrollo desde el enfoque, con miras a la implementación de un marco de cualificaciones. Esta entidad participó en la actualización de la Clasificación Brasileña de Ocupaciones y está desarrollando un sistema de formación por competencias para la industria y un sistema de certificación y un proceso de reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral

En síntesis la situación respecto del SNC considerando los sistemas específicos, es la siguiente:

- Sistema de cualificaciones:
  - Catálogo de ocupaciones y catálogo de títulos. Pendiente: el Marco Nacional.
  - CBO vigente.
  - Reconocimiento: funcionamiento de la Red CERTIFIC, de reconocimiento de saberes (próxima articulación con sistema S. en forma conjunta entre los ministerios de educación y de trabajo)
- Sistemas formativos:
  - Red Federal (en expansión) algunas ofertas están formuladas desde el enfoque por competencias.(es optativa la incorporación)
  - Sistema S: trabaja por competencias
- Sistemas de información: existen pero no dan los resultados esperados
- Sistemas de aseguramiento de calidad: existen en ambas redes

### 4.3. Colombia

#### **Componente 1: ordenación de la oferta: catálogo de ocupaciones, cualificaciones, marco nacional y, sistema de evaluación y reconocimientos de competencias**

El proceso iniciado en el país, según datos del BID (2010) presenta importantes avances respecto de la construcción de un andamiaje conceptual en materia de formación por competencias, aseguramiento de la calidad, articulación y pertinencia de los sistemas de educación y de formación para el trabajo:

- El fomento de una educación por competencias básicas y ciudadanas desde el preescolar hasta la educación superior y del desarrollo gradual de competencias laborales, generales y específicas, desde la educación media
- El desarrollo y operacionalización de una política de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica, la cual se convirtió en eje articulador de: i) una propuesta de articulación vertical de los niveles educativos desde la educación media hasta la educación superior; ii) el desarrollo de un esquema de progresión a partir de una formación por ciclos propedéuticos; iii) el fomento de una educación pertinente mediante un esquema de incentivos a la conformación de alianzas entre los sectores educativo, productivo y gubernamental
- La creación de Centros Regionales de Educación Superior, los cuales no solo han dado respuesta a una política de desconcentración de la oferta para ofrecer oportunidades a poblaciones tradicionalmente excluidas de la posibilidad de acceder este nivel educativo, sino que además se han convertido en centros de canalización y materialización de la articulación y el fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica.

- Creación y desarrollo de esquemas de incentivos a la articulación y a la implementación de la política de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica: Fondo Concursable, Fondo FEM y mecanismos alternativos de crédito con el Icetex.
- La creación y puesta en marcha Sistema Nacional de Acreditación de programas e instituciones de educación superior que incluye tanto el registro calificado de todos los programas (cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad) y la acreditación de alta calidad de programas e instituciones.
- La creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo con desarrollos y avances importantes en materia de normalización y certificación de competencias laborales y, de formación para el trabajo con una propuesta curricular flexible, basada en el desarrollo de competencias, con esquemas de modularización o desarrollo de unidades que permiten a los estudiantes la elección de rutas de aprendizaje.
- La organización y puesta en marcha del Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo –SCAFT, con un esquema de certificación de calidad de programas e instituciones. Además la expedición de la reglamentación de la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del Servicio Educativo para el Trabajo y el Desarrollo Humano (antes denominado educación no formal).
- La formalización de: i) una política de Competitividad y Productividad, con una propuesta de 15 planes de acción a ser desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, siendo uno de ellos, Educación y competencias laborales; ii) la expedición de la Ley para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y de la política con seis estrategias para elevar la capacidad del país para generar y usar conocimiento científico y tecnológico, siendo una de ellas,

fortalecer el recurso humano para la investigación y la innovación a través del proyecto orientado a aumentar el número de doctores en el país.

- La reorganización del marco institucional existente del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología (SNNCM), el cual cambia de nombre a Subsistema Nacional de Calidad, dependiente del Sistema Nacional de Competitividad. Lo anterior junto con la formulación de estrategias para el fortalecimiento de las actividades de expedición de reglamentos técnicos, normalización, acreditación, designación, evaluación de la conformidad y metrología. Con ello se busca obtener el reconocimiento internacional del Subsistema Nacional de la Calidad.
- Todo lo anterior confluyó y se integró en una propuesta de política de fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano –SFCH y para el desarrollo de la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano –EGRH- en Colombia.
- El desarrollo de sistemas de información ( SNIES, SPADIES, OLE, SOFIA Plus, sistemas de información del mercado de trabajo)

### **Sistema de Formación de Capital Humano –SFCH**

A partir de la aprobación del Conpes (CONPES 3582), quedan establecidas las directrices generales para la puesta en marcha de la *Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano en Colombia*, que suma los esfuerzos *del sector educativo, los empresarios, el gobierno y la sociedad en general*. Desarrollar la capacidad del Estado para diseñar, regular e implementar acciones que permitan ejecutar la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia es una

tarea que se asumió conjuntamente entre el *Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el DANE, Colciencias*, y en la cual se pretende involucrar más activamente al sector productivo y a las instituciones de educación superior. Se propone como lineamiento de política reducir los costos de oportunidad de educarse, extender los rendimientos de la acumulación de capital humano hacia toda la población y formar ciudadanos autónomos, conscientes y críticos. Personas caracterizadas por una elevada capacidad de aprendizaje, de liderazgo y disciplina laboral que soporten aumentos en la productividad y mejoramiento en los estándares de desarrollo económico.

Acorde con esto, se busca sustentar las propuestas de mediano y largo plazo planteadas en la *Política Nacional de Competitividad y Productividad* (CONPES 3527 – aprobado junio 2008), cuyo propósito es articular una gran variedad de políticas gubernamentales dentro del marco común del mejoramiento de estándares de productividad para el aparato económico colombiano. Dentro de los planes de acción propuestos por la política de competitividad y productividad que tienen relación directa con esta política de fortalecimiento del SFCH, se encuentran;

- “*Salto en la productividad y empleo*” orientado a fortalecer todas las empresas en términos de productividad y de generación de empleos de calidad, puntualmente se asocian acciones encaminadas a fomentar la innovación y la actualización tecnológica.
- “*Ciencia, Tecnología e Innovación*”, se reconoce este componente como el fundamento transversal de la transformación productiva. El plan de acción enuncia los ejes estratégicos que serían desarrollados posteriormente por la política de fomento a la investigación y la innovación.

- “*Educación y competencias laborales*” establece una serie de productos y actividades encaminadas a fortalecer la formación de capital humano, a través de los siguientes componentes:

i) *Competencias laborales*, este componente propone el establecimiento de un nuevo modelo de Formación Profesional en el país, coherente con los actuales requerimientos de transformación y modernización del aparato productivo colombiano y con los retos que impone la sociedad del conocimiento;

ii) *Articulación del sistema educativo y formación a lo largo de la vida*, este componente busca lograr que el SFCH ofrezca formación por competencias facilitando un aprendizaje permanente fundamentado en los principios de acceso, calidad y pertinencia; propone el diseño y aplicación de un Marco Nacional de Cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente.

iii) *Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica*, busca fomentar la oferta y el acceso a programas de calidad y pertinentes con el propósito de aumentar la oferta de técnicos y tecnólogos que puedan desempeñarse en los cargos para técnicos de mando medio, técnicos especializados y trabajadores calificados de la pirámide ocupacional que hoy están vacantes u ocupados por personal poco calificado o sobrecalificado.

iv) *Educación, aprendizaje y mercado laboral*, en este componente se plantea fortalecer los sistemas de información con los que cuenta el país, Observatorio laboral para la educación, Servicio Público de Empleo y Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, como instrumentos estratégicos de las políticas de gobierno en materia de intermediación laboral, empleo, educación y formación para el trabajo y como fuentes de

información para orientar los procesos de toma de decisión de estudiantes, sus hogares y del sector productivo.

La Estrategia, que está encaminada a promover la movilidad, el acceso y la acumulación de conocimientos en la población colombiana con énfasis en procesos de formación, busca garantizar el desarrollo personal y laboral de los egresados.

Dicho plan, contempla acciones para fortalecer la calidad y pertinencia del sistema de formación, de forma que éste puede anticiparse y responder efectivamente a las necesidades productivas y sociales del país y consolidar de este modo el sistema de aseguramiento de la calidad en todo el sistema de formación.

En esta tarea conjunta el Estado colombiano profundiza en el conocimiento del mercado de trabajo, para conocer con mayor detalle la dinámica de su recurso humano y establecer las necesidades en el corto, mediano y largo plazo en términos de niveles de formación y áreas de especialización, así como de cualificaciones que se requieren para el desarrollo de las diversas actividades.

En este sentido, los *objetivos principales* de la política son:

- Fortalecer la pertinencia del Sistema de Fortalecimiento del Capital Humano (SFCH), definiendo los arreglos institucionales que permitan mejorar los procesos de interacción de este Sistema con el sector productivo, y creando mecanismos que permitan conocer con efectividad cuáles son las necesidades presentes y futuras de formación del país.
- Diseñar e implementar herramientas que permitan el reconocimiento y certificación de las competencias, habilidades y conocimientos del capital humano con el fin de dar al

sector productivo las señales que necesita para definir sus necesidades ocupacionales, se potencien la articulación al interior de todo el sector de formación, a favor de una política de valoración de conocimientos, aprendizajes y experiencias que fomenten la acumulación de capital humano en la población colombiana. Además, sentar las bases para establecer una política de aprendizaje permanente en la población.

- Fortalecer los Sistemas de Calidad del sector de formación (Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -SACES-, Sistema de Calidad de la Educación Básica y Media y Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo -SCAFT-) y promover la articulación de los mismos con el fin de consolidar un Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano.

## **Componente 2. La oferta de Educación Tecnológica en Colombia (dependiente del Ministerio de Educación)**

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia, cuenta con dos áreas vinculadas a la educación técnica y formación profesional: Educación Superior y Formación para el trabajo.

Educación superior: se imparte en dos niveles: pregrado y posgrado.

El nivel de pregrado tiene, a su vez, tres niveles de formación: Nivel Técnico Profesional (relativo a programas Técnicos Profesionales). Nivel Tecnológico (relativo a programas tecnológicos). Nivel Profesional (relativo a programas profesionales universitarios). Pueden acceder a los programas formales de pregrado quienes acrediten el título de bachiller y el Examen de Estado, que es la prueba oficial obligatoria que presentan quienes egresan de la educación media y aspiran a continuar estudios de educación superior.

La educación de posgrado comprende Especializaciones (relativas a programas de Especialización Técnica Profesional, Especialización Tecnológica y Especializaciones Profesionales). Maestrías. Doctorados.

Es posible encontrar cuatro tipos de instituciones que ofrecen Educación Superior formal, que suman un total de 235 instituciones, a saber: Instituciones técnicas profesionales: Ofrecen programas de pregrado de nivel Técnico Profesional y especializaciones en campos técnicos, con un total de 27 instituciones. Los Institutos tecnológicos que ofrecen programas de pregrado en los niveles Técnico Profesional y Tecnológico y especializaciones en los campos de la técnica y la tecnología, con un total de 36. Las Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que ofrecen programas de pregrado en los tres niveles y en postgrado, especializaciones y maestrías, con un total de 93. Las Universidades que tienen programas de pregrado en los tres niveles y todas las modalidades de postgrado (especialización, maestría y doctorado) con un total de 79.

En este último caso existe casi paridad entre la oferta pública y la privada, en el resto de las instituciones presentadas, se verifica un marcado sesgo hacia la privada, siendo en promedio superior al 70% del total

Desde educación se impulsa la ampliación de la cobertura en Educación Superior mediante diferentes acciones, a saber:

- Programa Centros Regionales de Educación Superior (CERES): Es una estrategia que busca desconcentrar la oferta educativa y ampliar su cobertura. Este nuevo modelo parte del diálogo regional, se centra en la oferta de programas de educación superior pertinente con la comunidad y acordes con la vocación productiva de la zona. Se desarrolla siguiendo la siguiente secuencia: 1) creación de alianzas regionales, 2) presentación de proyectos, 3) evaluación de los proyectos, 4) firma del convenio, con el MEN y 5) adecuación edilicia y de

infraestructura e inicio de las actividades académicas. La estrategia central se basa en la construcción de las alianzas. En éstas participan los institutos, el sector productivo y los gobiernos departamentales y municipales.

- **Inclusión en educación Superior (2006-2010):** Tiene como objetivo promover la inclusión de los grupos con mayor vulnerabilidad en la educación superior (población diversa). Inician con un diagnóstico para luego entrar en la etapa de sensibilización, discusión y sistematización. Se convocan mesas regionales de trabajo, 27 en total, con 702 participantes. El aporte central es la adecuación y flexibilización de la oferta en educación superior considerando las necesidades particulares de la población más vulnerable en el país, para lograr su acceso, permanencia y graduación en los niveles de educación superior.
- **Formación para el trabajo:** La educación para el trabajo y el desarrollo humano hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5° de la *Ley 115 de 1994*. Se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional. Comprende la formación permanente, personal, social y cultural, que se fundamenta en una concepción integral de la persona, que una institución organiza en un proyecto educativo institucional y que estructura en currículos flexibles sin sujeción al sistema de niveles y grados propios de la educación formal.
- **Programas de formación (laboral y académica):** Los programas de formación laboral tienen por objeto preparar a las personas en áreas específicas de los sectores productivos y desarrollar competencias laborales específicas relacionadas con las áreas de desempeño referidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que permitan ejercer una actividad productiva en forma individual o colectiva, como emprendedor independiente o dependiente. Para ser registrado

el programa debe tener una duración mínima de seiscientas (600) horas. Al menos el cincuenta por ciento (50%) de la duración del programa debe corresponder a formación práctica, tanto para programas en la metodología presencial como a distancia.

### **La oferta desde el Ministerio de Trabajo. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)**

La oferta formativa que imparte el SENA es la formación profesional integral. Se caracteriza por una organización curricular modular; procesos de aprendizaje teórico-prácticos; pedagogías que integran conocimientos científicos, tecnológicos y técnicos, con elementos conceptuales de comprensión del ámbito social y ambiental; y, un diseño basado en competencias.

El SENA está presente en todas las regiones del país y dispone de una amplia infraestructura de talleres y laboratorios para atender a empresas de todos los niveles tecnológicos. En los Consejos Directivos y en los Comités Técnicos de sus Centros de Formación participan los empresarios y los gremios productivos. Indaga permanentemente las tendencias del mercado laboral a través de 25 Centros de Servicio Público de Empleo y renueva su oferta de formación en consulta directa con el sector productivo. Esta infraestructura, los programas que desarrolla con base en ella y la información que difunde constituyen un factor de impulso a la productividad y a la competitividad.

Entre los servicios que presta el SENA se destacan los siguientes programas: Cadena de formación; Empleabilidad; Emprendimiento innovador; Formación especializada y actualización tecnológica del recurso humano; Innovación y desarrollo tecnológico productivo; Integración con la educación media; Internacionalización; Reconocimiento de cursos y programas; Redes de entidades de formación para el trabajo; Unidades de investigación aplicada en las empresas.

El proceso de la formación comprende las fases de: identificación de necesidades, diseño curricular, gestión y desarrollo, así como el seguimiento y la evaluación de procesos y resultados. Las necesidades de formación profesional se identifican a través de distintos mecanismos, entre otros, las Mesas Sectoriales (se desarrollan en el siguiente punto), las Redes Tecnológicas y los estudios y análisis sectoriales del mercado laboral que realiza el SENA.

Las redes tecnológicas son redes de centros de formación o de especialidades. Constituyen un instrumento operativo y de gestión de la formación profesional y las organiza de acuerdo con los subsectores económicos existentes. Los centros de formación responsables de la ejecución y mantenimiento de los programas de formación, agrupados por áreas transversales o por grupos de especialidades afines, conforman las redes de centros, las cuales tienen como propósitos: liderar el desarrollo tecnológico, proponer e incorporar programas de formación, integrar esfuerzos y compartir recursos técnicos e información, para desarrollar proyectos comunes entre quienes hacen parte de la red.

Para el diseño curricular de los programas se parte de: la Clasificación Nacional de Ocupaciones, las normas de competencia laboral, el plan de diseño curricular por redes, el catálogo de programas de formación y otros programas de formación existentes. Estos insumos son interpretados y cualificados a la luz del ámbito pedagógico, a través de diversas metodologías, con el objetivo de desarrollar los procesos de aprendizaje. “Los programas de formación se elaboran de acuerdo con el siguiente proceso: organización de la estructura curricular, contextualización de tal estructura, planeación de los procesos de aprendizaje y determinación del perfil del docente” (Melendez y Gomez, 2008)

Dentro de la oferta de SENA, remarcamos el programa de integración del SENA con la educación media, como indicio de organización de trayectos formativos, tendientes al

cumplimiento de propuestas enmarcadas en “aprendizaje a lo largo de la vida”. Consistente en vincular al mundo productivo a los jóvenes desde el grado 9º, busca iniciar desde temprana edad el proceso de formación y desarrollo de competencias laborales. En este programa, el SENA transfiere el enfoque de formación por competencias y el aprendizaje por proyectos a las instituciones educativas públicas y privadas en los grados 9º, 10º y 11º, también apoya el proceso con la actualización técnica y pedagógica de los docentes de la institución y la asesoría y acompañamiento en la orientación de los programas de formación. Existen 78 convenios suscritos entre el SENA y las Secretarías de educación y 451 programas del SENA integrados con instituciones educativas a diciembre de 2008 y durante esta vigencia, se encontraban en el programa 263.127 estudiantes de las instituciones educativas. La oferta de SENA es totalmente gratuita. Los centros de SENA presentan un modelo de gestión innovador, centrado en proyectos, con dialogo con el entorno y las relaciones institucionales (ámbito empresarial y sectores sociales); incorporación de los insumos de las mesas sectoriales, sistemas de información y programas de aseguramiento de calidad.

Además de la vasta experiencia del SENA en el nivel macro se destaca el desarrollo micro. El modelo de gestión de los centros de SENA es innovador, centrado en un desarrollo institucional a nivel local reconocido por todos los actores entrevistados.

### **Componente 3. Sistema de Información y Orientación Laboral y Profesional**

**Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – Ministerio de Educación:** Es la fuente oficial de información de la educación superior que consolida y suministra datos, estadísticas e indicadores relevantes del sector, permitiendo a sus usuarios tomar decisiones que alcancen sus expectativas. El objetivo de este sistema de información es

mantener y divulgar información confiable, oportuna y relevante de las instituciones y de los programas de educación superior aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.

**SNIES: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior:** brinda información institucional, poblacional, financiera, internacional, de extensión y bienestar e investigación. Los usuarios más frecuentes del sistema son: estudiantes de últimos grado de educación media y padres de familia, orientadores profesionales, directivos y docentes de la educación superior, gremios y empleadores, investigadores, ONG y entidades gubernamentales. Socios: IES, Colciencias, Icetex, Icfes

**SPADIES: Sistema para la prevención de la deserción:** brinda información sobre: Seguimiento estadístico a los niveles de deserción y graduación (por institución, programa, tipo de institución, origen, región, áreas del conocimiento, etc.) Seguimiento a las condiciones de ingreso de los estudiantes y estimación del riesgo de deserción. Monitoreo de los factores determinantes de la deserción. Evaluación y medición del impacto de los programas para evitar la deserción.

Los principales destinatarios de la información son Instituciones de Educación Superior Sistema de Aseguramiento de la Calidad: CONACES-CNA Investigadores ICETEX Estudiantes de educación media y padres de familia y orientadores profesionales

**OLE: Observatorio Laboral para la Educación:** es un sistema de Información que brinda herramientas para analizar la pertinencia de la educación a partir del seguimiento a los graduados y su empleabilidad en el mercado laboral. Su objetivo principal es promover que la

oferta de programas de educación superior forme un capital humano más capacitado, acorde con las vocaciones económicas de las regiones y los requerimientos de la sociedad.

Los principales usuarios del OLE son: Estudiantes de educación media y padres de familia Orientadores profesionales Instituciones de Educación Superior Empresarios y empleadores Investigadores Organizaciones no gubernamentales y gubernamentales Comunidad en general

El sistema releva información de la demanda, por medio de encuestas a empleadores e informes sectoriales e información de la oferta, por medio de encuesta de seguimiento a egresados e integración de bases de datos de las instituciones de educación superior (SNIES) el registro del Ministerio de Protección Social y el de Hacienda.

Dentro del Programa de *Fomento a la ampliación de la cobertura de la Educación Superior* implementada por el Ministerio de Educación, se desarrolla el proyecto *¿Buscando carrera?* Se trata de una estrategia que articula esfuerzos, recursos y acciones del MEN y otras entidades públicas y privadas a nivel nacional y regional para fomentar la ampliación de cobertura de la educación superior a través de sus componentes comunicativos, de orientación e información.

Busca ofrecer a los jóvenes amplia información sobre opciones de formación en Educación Superior pertinentes a la economía regional, formas de financiación y herramientas para analizar la inserción en el campo laboral. E identificar y fortalecer estrategias regionales para el desarrollo de procesos de Orientación vocacional/ocupacional, para el promover el acceso a la educación superior.

El Programa es una importante herramienta de acompañamiento y promoción de los proyectos de regionalización y las estrategias que adelanta el MEN para desconcentrar la oferta de Educación Superior. La introducción de las TIC y el trabajo a través del portal Colombia Aprende son claves al momento de acercarse a los jóvenes y acompañarlos en la toma de decisiones.

**SENA. Sistema Optimizado para la Formación Integral y el Aprendizaje Activo (SOFIA Plus):** Se trata de una herramienta tecnológica diseñada por el SENA y que comenzó a implementarse en 2010 para mejorar la eficiencia en los procesos de registro y matrícula y optimizar, entre otros, los procesos de diseño curricular, planeación de la formación, gestión de ambientes de aprendizaje y certificación. Dentro de los usuarios internos del SOFIA se encuentran los instructores (hoy, tutores), coordinadores, directivos y los grupos de diseño y desarrollo curricular. Los usuarios externos son los aspirantes (quienes se inscriben a un programa), los aprendices (quienes se matriculan efectivamente) y las empresas.

El Sistema pretende apoyar la pertinencia y calidad de la formación ofrecida por el SENA a través de la formación por competencias y el aprendizaje por proyectos. A través de él, los aprendices pueden definir sus rutas de aprendizaje a partir de la selección de proyectos que pueden conducir a su certificación parcial o a la certificación completa de la titulación. Para este efecto, existe un Banco de Proyectos que facilita no solo el diseño curricular, sino también la construcción de dichas rutas de aprendizaje. Tanto el aprendiz como las empresas pueden consultar en línea las certificaciones y competencias adquiridas.

En el proceso de ejecución de la formación los aprendices pueden igualmente realizar la certificación de sus competencias previas, lo cual, en conjunto la formación por proyectos le da al

sistema un grado completo de flexibilidad que pretende romper con los conceptos tradicionales de grupos, clases, etc. A medida que el aprendiz avanza en su proceso de formación puede verificar sus competencias en cada una de las cinco líneas tecnológicas que sustentaron el diseño del programa: gestión de la información, diseño, producción y transformación, materiales y herramientas y cliente.

#### **Componente 4. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad**

**Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – SACES:** El Decreto 2230 de 2003 crea la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, *CONACES*, integrada por el Ministro de Educación Nacional, el Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y el Director de Colciencias. Tendrá como funciones: la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, sus programas académicos y demás funciones que le sean asignadas por el Gobierno Nacional. Lo anterior sin perjuicio del ejercicio de las funciones propias de cada uno de sus miembros.

**Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo –SCAFT-:** El Decreto 2020 de 2006 organizó el sistema. Luego de definir cada uno de los componentes conceptuales y operativos define el SCAFT como: “el conjunto de mecanismos de promoción y aseguramiento de la calidad, orientados a certificar que la oferta de formación para el trabajo cuenta con los

medios y la capacidad para ejecutar procesos formativos que respondan a los requerimientos del sector productivo y reúnen las condiciones para producir buenos resultados”.

SCAFT será reconocido como unidad sectorial de normalización de la formación para el trabajo, en el marco del sistema de Normalización, Certificación y Metrología, por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El SCAFT está conformado por las siguientes instancias: la Comisión de Calidad de la Formación para el Trabajo, CCAFT; los comités sectoriales; los organismos de tercera parte; los programas e instituciones oferentes de formación para el trabajo, tanto públicas como privadas (Decreto 2020/06)

La Certificación de Calidad de formación para el trabajo, estará dirigido a los programas y las instituciones oferentes de formación para el trabajo, con el objeto de obtener un reconocimiento público de su calidad. Es de carácter voluntario y está a cargo de organismos de tercera parte, especializados y reconocidos públicamente que actúan de acuerdo con criterios estándares, procesos e instrumentos establecidos específicamente por la CCAFT y las disposiciones de este decreto. Es de carácter temporal y debe ser renovada periódicamente, conforme con los reglamentos que expida este organismo, sin perjuicio de las autorizaciones y certificaciones requeridas por las disposiciones vigentes.

#### **SENA. Programa de aseguramiento de calidad. Dirigido a sus centros.**

En función del análisis del cuestionario, las entrevistas y una lectura de los materiales recibidos, es posible afirmar que en Colombia existen lineamientos de política en la temática, los cuales tienen interacción mutua. Se verifica una serie de avances consolidados tendientes a construir condiciones de viabilidad político técnica para la implementación de sistemas de cualificaciones.

## **Síntesis de la situación de Colombia respecto de los componentes analizados**

El CONPES 3674 de 2010 establece como una necesidad de alta prioridad para el país la definición de la estructura institucional del Sistema de Formación de Capital Humano con la cual se busca coordinar los esfuerzos de las distintas entidades del Estado relacionadas con la formulación y ejecución de las políticas de formación y utilización de recursos humanos en el país, para producir en forma oportuna la información y los análisis que se requieren para la toma de decisiones y para mejorar la transparencia y el funcionamiento del mercado de trabajo y la identificación y anticipación de la demanda de recursos humanos de las actividades productivas. Se está trabajando en la creación de la Comisión Intersectorial para la Gestión de Recurso Humano (CIGERH), la cual será el ente rector de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano en Colombia e integrará la información proveniente tanto del sector productivo como del sector de formación y a partir de su análisis, establecerá lineamientos de política que permitan orientar la oferta de recurso humano en el país. Esta Comisión está integrada por el Ministro del Trabajo, el Ministro de Educación Nacional, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director del SENA. En el marco de esta comisión se han estructurado equipos técnicos de trabajo en subcomisiones los cuales trabajan en la estructuración del Sistema de Cualificaciones para Colombia, conformación del marco de cualificaciones, en la estructuración de sistemas de información acordes con el sistema de cualificaciones, y en el fomento en el sector de la oferta de formación basada en competencias. Así mismo, en estas subcomisiones se viene trabajando en el fortalecimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad para que respondan a la estructuración del Sistema de

Cualificaciones. La CIGERH es liderada conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación.

Se suma un tema crucial para la construcción de políticas, este es el del desarrollo de una nueva institucionalidad para el Ministerio de Trabajo. En marzo de 2012 se han creado las Direcciones de Movilidad y Formación para el Trabajo y la Dirección de Generación y Protección al Empleo y Subsidio Familiar. Esta última tiene a su cargo el diseño y organización del sistema de información del mercado de trabajo, que articula con el SENA. La otra dirección asume la construcción de políticas para toda la oferta de formación para el trabajo y progresivamente ira asumiendo la definición de lineamientos estratégicos, de operación y seguimiento para la implementación de los procesos de certificación de las instituciones, normalización, evaluación de calidad, desarrollo de las mesas sectoriales, que hasta ahora eran desarrollados desde SENA. Esto implicará el diseño del Marco Nacional y Sistema Nacional de Cualificaciones

Se ha identificado una secuencia de pasos tendientes al desarrollo del sistema.

- Se consolidó un equipo técnico de trabajo que tiene como funciones: a) realizar las investigaciones, propuestas metodológicas, normativas y demás actividades necesarias para la estructuración, fortalecimiento y adecuación del Sistema Nacional de Cualificaciones Colombiano y, b) dar soporte técnico a las discusiones que realice la Subcomisión de SNC mediante la elaboración de los informes, diagnósticos y análisis que se requieran para apoyar la argumentación y la toma de decisiones.
- Se está trabajando en el diseño e implementación de la estructura del Sistema Nacional de Competencias Laborales de Colombia. De manera específica, a través del desarrollo de un caso piloto sectorial, debe: (i) generar, a partir del trabajo conjunto,

los documentos que contengan una propuesta de los lineamientos rectores de los procesos de normalización, evaluación y certificación; (ii) conceptos y lineamientos para la formación basada en competencia, así como una experiencia de aplicación; (iii) con base en lo cual, apoyar el fortalecimiento de los mecanismos y procesos con que cuenta actualmente el país para el diseño y aplicación de cada uno de los subsistemas que conforman el Sistema de Competencia; (iv) elaborar y ejecutar una agenda interinstitucional para alinear el sistema de competencias entre todos los actores participantes y (v) apoyar la construcción de una propuesta de arreglo institucional del Sistema.

Además, se está trabajando en la identificación de las mejores prácticas que promuevan la vinculación y óptimas maneras de comunicación entre el sector productivo y el sector educativo. Se espera contar con: i) un documento que sistematice las características relevantes de la oferta educativa; ii) un análisis comparativo de una muestra de los requerimientos de formación para los recursos humanos del sector económico participante; iii) recomendaciones para mejorar los esquemas de vinculación entre sector educativo y sector productivo. Esta información facilitará, por una parte el diseño de la oferta educativa y por otra, la inserción al mercado laboral.

Mediante el apoyo de cooperación externa se ha encarado la evaluación de las mesas sectoriales y los resultados de los productos que generan. Adicionalmente, se avanza en el trabajo de mapeo de tipo de cualificaciones a partir de un trabajo interinstitucional.

Se destaca que, el país se encuentra en un importante estado de avance respecto de la construcción de un SNC. Además, existe univocidad en la representación de los diferentes actores respecto de su consolidación. En todos los casos se concordó con la necesidad de contar con un

sistema integrado que permita realizar una ordenación de la oferta formativa con miras a su adecuación respecto a la pertinencia y calidad de la misma.

La situación respecto del SNC considerando los sistemas específicos, es la siguiente:

- Sistema de cualificaciones:
  - Cuenta con dos tipos de clasificaciones (ambas vigentes): *Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones* (CIUO-88 A.C.) y la *Clasificación Nacional de Ocupaciones* (utilizada por SENA). Ambas tienen un fin concreto en materia de generación de estadísticas en el país. Existen inicios de acciones para la elaboración del Sistema Nacional de Cualificaciones. Este incluirá el diseño e implementación de Marco Nacional de Cualificaciones.
  - Reconocimiento: funcionamiento de Colombia Certifica, en el ámbito de SENA.
- Sistemas formativos:
  - Educación: cuenta con los siguientes ofertas:
    - Formación para el trabajo. (similar al nivel FP, no hay requisitos de escolaridad para el ingreso)
    - Formación técnica profesional y Formación tecnológica, ambas de nivel superior, ya que en el país no existe oferta de nivel medio para ETP.
  - SENA: trabaja por competencias desarrollando los perfiles mediante las mesas sectoriales (estrategia desarrollada desde hace más de diez años,

mediante una asistencia técnica con el Reino Unido, similar a los ‘skill councils’ y utilización de DACUM). Los centros desarrollan un modelo de gestión dinámico, con alta presencia del ámbito socio-productivo e incorporación del aprendizaje por proyectos, entre otras notas.

- Sistemas de información:
  - Desde el Ministerio de Trabajo se afirma que existen, pero no cumplen los resultados esperados (participan del proyecto de sistemas de información).
  - Desde el Ministerio de Educación se han desarrollado:
    - Sistema de prevención para la educación superior
    - Observatorio laboral para la educación superior
- Sistema de aseguramiento de la calidad:
  - Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –SACES
  - SENA. Programa de aseguramiento de calidad. Dirigido a sus centros.

#### **4.4. Análisis comparativo**

En este punto se presenta un primer análisis comparado, que se profundizará en el siguiente capítulo, donde se incorporarán las voces de los actores, intentando así llegar a identificar tensiones, espacios de debate, estado de la discusión de la temática.

En el caso de *Argentina*, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) ha venido desarrollando a partir de 2003 políticas activas de empleo entre las cuales la formación profesional ha ocupado un lugar central. A partir del año 2007 y en un contexto de creación de empleo, la formación profesional se propone acompañar de manera continua la adecuación de las competencias del trabajador con las necesidades de innovación tecnológica en un proceso de crecimiento económico.

Por su parte el INET, desde la sanción de la ley de ETP en 2005, impulsa el proceso de homologación de trayectorias formativas, el catálogo nacional de títulos y el registro federal de instituciones, instrumentos que permiten la ordenación del sistema en su conjunto mejorando a su vez los niveles de calidad.

El desarrollo de la FBC no es homogéneo. Recordemos que las instituciones de educación técnico profesional y las de formación profesional, se encuentran bajo la órbita de los ministerios de educación y que el ministerio de trabajo opera con instituciones registradas en su cartera (mayoritariamente centros de FP y muy pocas instituciones de nivel superior). Esto produce una tensión en la construcción de políticas.

A partir de lo expuesto se puede afirmar que ambos ministerios comparten la misma línea político-técnica en cuanto a las políticas de estado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y las prioridades de formación y capacitación de la población. A su vez, ambos organismos consideran la misma metodología, uno levanta perfiles profesionales y otro trabaja con normas de competencias como base de los diseños curriculares. Estas coincidencias, hablan de la necesidad de seguir avanzando en una agenda de trabajo conjunta porque, de hecho, las regulaciones nacionales así lo establecen, tendientes a la construcción de un lenguaje común aunque hasta el presente se identifican dos sistemas.

En el caso de *Brasil* el diseño y desarrollo del PRONATEC es la materialización del acuerdo programático entre los ministerios de educación y de trabajo. Para su armado se han recuperado acciones previas que se estaban desarrollando pero que han sido integradas dándoles una coherencia a las mismas.

El programa tiene un objetivo muy ambicioso, el de expandir y democratizar la oferta formativa de educación profesional y tecnológica de nivel medio y la de los cursos de formación inicial y continua dirigidos a trabajadores. Los componentes han sido presentados con anterioridad, donde queda evidenciada la magnitud del programa, dado que se propone duplicar la matrícula para estas ofertas, en un período muy corto

En el país se aplica el CBO y el Catálogo de cursos técnicos y tecnológicos (que ordena la oferta formativa de la Red Federal y del Sistema S); cuentan con diferentes sistemas de información que aún no llega a desarrollar el rol que consideran debería asumir.

En lo referente al desarrollo institucional (nivel local) cabe destacar los avances observados en la trayectoria del Sistema S, en particular SENAI y SENAC, en el desarrollo del enfoque por competencias, con importante desarrollo de modelos de gestión innovadores en sus centros. Respecto de la Red Federal, la transformación de los CEFET (en su mayoría) a Institutos Federales, con un nuevo modelo de gestión, presenta también un anclaje institucional que permite viabilizar el desarrollo una oferta educativa pertinente.

Estos desarrollos implican un importante avance en la construcción de acuerdos intersectoriales, entendido como fermento para el diseño del MNC, tendiente a la consolidación de un sistema nacional de cualificaciones.

En las instituciones de educación tecnológica, el enfoque por competencias ha sido y, sigue siendo motivo de debate, pero no impide que se produzcan avances considerables. Desde la Red Federal se registran institutos que trabajan desde el enfoque por competencias y otros que progresivamente van realizando incorporaciones y, otros que han decidido no incorporarlo aún. Esto permite que se construya un andamiaje conceptual que sin duda deja sentada las bases para la instalación de un sistema. Un indicio es la viabilidad de la Red Certific, desde donde se están realizando acciones de reconocimiento de saberes obtenidos fuera del sistema formativo.

La oferta de educación profesional y tecnológica, a partir de los debates impulsados desde 2004, se ha avanzado en la organización de una oferta integrada pero aún queda pendiente la navegabilidad entre las redes, particularmente entre las ofertas de la Red Federal y la del Sistema S. Es posible que mediante los acuerdos que se realicen en el marco de la Red Certific se comiencen a construir puentes, esta es una situación que necesitará atención para poder identificar trayectos formativos que favorezcan el aprendizaje a lo largo de la vida.

El sostenimiento del PRONATEC es el mayor desafío que encara el país en las áreas de educación y empleo. Es probable que a medida que se avancen con los resultados previstos, particularmente el de duplicación de la matrícula, se tengan que redefinir algunos componentes para darle mayor énfasis a cuestiones curriculares (que impulsen el enfoque por competencias) y al papel de los sistemas de información como insumo de un futuro sistema nacional.

Desde la articulación entre los ministerios de educación, de trabajo y el Sistema S, verificamos que esta cuestión está siendo encarada y tiene su tratamiento, como se dijo, el diseño de PRONATEC incluye a ambas carteras y el sistema S. Se resalta la univocidad de discursos de los diferentes actores (gobierno, empresarios, trabajadores, centros educativos) respecto de la direccionalidad de la política para la temática enmarcada en el mencionado programa. Sin duda

será un proceso complejo y que demandará pulir varias aristas, habrá que prestar particular atención a la construcción de una institucionalidad para este vínculo.

Se destaca que, el país se encuentra en un importante estado de avance respecto de la construcción de viabilidad para el diseño de un SNC.

En el caso de *Colombia*, existe una política nacional reflejada en las acciones establecidas en el CONPES 3674 de 2010. En ese marco se ha acordado un proceso de fortalecimiento y creación de un sistema de cualificaciones integral, liderado por los Ministerios de Trabajo y Educación, con el acompañamiento y apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el Departamento Nacional de Planeación y el SENA.

Se suma un tema crucial para la construcción de políticas, este es construcción de una nueva institucionalidad para el Ministerio de Trabajo. En marzo de 2012 se han creado las Direcciones de Movilidad y Formación para el Trabajo y la Dirección de Generación y Protección al Empleo y Subsidio Familiar. Esta última tiene a su cargo el diseño y organización del sistema de información del mercado de trabajo, que articula con el SENA. La otra dirección asume la construcción de políticas para toda la oferta de formación para el trabajo y progresivamente ira asumiendo la definición de lineamientos estratégicos, de operación y seguimiento para la implementación de los procesos de certificación de las instituciones, normalización, evaluación de calidad, desarrollo de las mesas sectoriales, que hasta ahora eran desarrollados desde SENA. Esto implicará el diseño del Marco Nacional y Sistema Nacional de Cualificaciones

En la documentación analizada se propone una serie de pasos tendientes al desarrollo del sistema. Al respecto, en un estudio reciente, sobre viabilidad para la construcción de un marco nacional en Colombia (Alzate Julio. (2012), se afirma que:

“la educación y por tanto las cualificaciones quizás tengan problemas relacionados con la pertinencia en el sentido social que económico debido a que en general el mercado laboral valora el haber alcanzado mayores niveles de educación. Las brechas que puedan existir entre los perfiles requeridos y las cualificaciones de las personas no necesariamente están relacionadas con una obsolescencia de las cualificaciones, sino quizás con la ausencia de unas competencias que permitan un mejor desempeño laboral.” (Alzate Julio. (2012)

En el mencionado estudio se detectan otros problemas, asociados a la movilidad (permeabilidad) en el sistema, elemento clave para la construcción de trayectos formativos enmarcados en el enfoque de aprendizaje para toda la vida.

Respecto al marco legal, el estudio sostiene que:

En apariencia la movilidad, y la calidad de las cualificaciones no son un problema de tipo legal, sino de tipo conceptual e instrumental. Lo primero se sostiene dado que los conceptos que anteceden la conformación del sistema dan lugar a una estructura institucional que se caracteriza por la desarticulación entre sus tipos de educación. Y lo segundo porque pese a que la ley no prohíbe ni desconoce procesos relacionados con la movilidad en el sistema ni con el seguimiento a estándares de calidad, los mecanismos para hacerlos efectivos son insuficientes y en ocasiones débiles”. (Alzate Julio. (2012)

En el estudio anterior se señala la necesidad de transformación de la oferta curricular de las instituciones educativas. Destaca que la institucionalidad existente “está muy marcada por los centros del SENA, organismo histórico y pionero en la región en la implementación del enfoque por competencias.” (Alzate Julio. (2012)

Además, se está trabajando en la identificación de las mejores prácticas que promuevan la vinculación y óptimas maneras de comunicación entre el sector productivo y el sector educativo. Se espera contar con: i) un documento que sistematice las características relevantes de la oferta educativa; ii) un análisis comparativo de una muestra de los requerimientos de formación para los recursos humanos del sector económico participante; iii) recomendaciones para mejorar los esquemas de vinculación entre sector educativo y sector productivo. Esta información facilitará, por una parte el diseño de la oferta educativa y por otra, la inserción al mercado laboral.

Mediante el apoyo de cooperación externa se ha encarado la evaluación de las mesas sectoriales y los resultados de los productos que generan. Adicionalmente, se avanza en el trabajo de mapeo de tipo de cualificaciones a partir de un trabajo interinstitucional.

Se destaca que, el país se encuentra en un importante estado de avance respecto de la construcción de un SNC. Además, existe univocidad en la representación de los diferentes actores respecto de su consolidación. En todos los casos se concordó con la necesidad de contar con un sistema integrado que permita realizar una ordenación de la oferta formativa con miras a su adecuación respecto a la pertinencia y calidad de la misma

*En síntesis*, se ha intentado identificar los temas centrales referidos al desarrollo de las políticas de EFTP en los países estudiados desde el análisis de la información disponible. En el siguiente capítulo procederemos a analizar estos temas desde la perspectiva de los actores para luego, identificar tensiones y tendencias emergentes.

**Cuadro: Sistemas Nacionales de Cualificaciones. Casos: Argentina, Brasil y Colombia (2012-2014)**

Componente	Argentina	Brasil	Colombia
<p>Ordenación de la oferta</p> <p>(Catálogos, Marcos nacionales, políticas de reconocimiento)</p>	<p>En INET se construyó un catálogo de títulos.</p> <p>Respecto con el tema reconocimiento, a pesar que es un imperativo de la ley, aún no se desarrolla un sistema.</p> <p>El MT realiza acciones de apoyo a la certificación de competencias laborales.</p>	<p>Existe un catálogo nacional de títulos único</p> <p>El reconocimiento es un tema de agenda, tomado en parte desde la Red Certific. El sistema S realiza acciones de certificación de competencias.</p>	<p>Existe un catálogo unificado.</p> <p>Existe un MNC.</p> <p>El SENA viene desarrollando acciones de certificación de competencias laborales.</p>
<p>Sistemas formativos</p>	<p>El MT viene trabajando en el enfoque de FBC. Capacita instructores en el desarrollo curricular y la utilización de las normas de competencia laboral.</p> <p>En la Ley de ETP se menciona el concepto de competencia.</p> <p>Este es un punto de tensión y debate.</p>	<p>En el marco del PRONATEC se impulsa la FBC.</p> <p>El sistema S desarrolla las acciones formativas desde ese enfoque.</p> <p>Para los institutos federales es optativa su aplicación.</p>	<p>Se trabaja con el enfoque de FBC desde hace años. Se ha incorporado desde la formación básica</p>
<p>Sistemas de información</p>	<p>El MT cuenta con observatorios y diversas fuentes de sistematización de información.</p>	<p>Existe un vasto circuito de sistematización de información relevante para el</p>	<p>Existen diversos sistemas que producen información sobre situación educativa, oferta</p>

	En INET se realiza seguimiento de egresados	diseño de la oferta formativa, básicamente desde el sistema S.	formativa y dinámica del mercado de trabajo. SNIES, SPADIES, OLE, SOFIA Plus, sistemas de información del mercado de trabajo
Sistemas de aseguramiento de la calidad	Desde el MT se impulsa un programa de aseguramiento de la calidad en las instituciones.  Desde INET se financian planes de mejora. Aún no existe un sistema de evaluación a nivel institucional	Existen programas de aseguramiento desde ambas carteras.  Han desarrollado indicadores de evaluación, siendo uno de ellos el número de patentes aprobadas, mostrando una orientación hacia el estímulo de la innovación tecnológica	Existen programas en ambos ministerios. (Sistema Nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior – SACES-; Sistema de calidad de la Formación para el Trabajo –SCAFT ; y el SENA, el programa de aseguramiento de x. Dirigido a sus centros

Fuente: elaboración propia, 2016

## **Capítulo 5. La voz de los actores. Análisis de las entrevistas.**

En éste capítulo se presenta el análisis comparativo de las entrevistas realizadas a los responsables de gobierno, del ámbito educativo y de trabajo; representantes de empresarios y de trabajadores; e integrantes de equipos directivos de centros educativos correspondientes a los tres países estudiados, ordenados por componente, analizado en función de los núcleos de análisis propuestos para estudiar los SNC. Se triangula además, con la opinión de los cuatro expertos entrevistados, para luego presentar en el último capítulo las tendencias identificadas, conforme fuera formulado en la metodología.

### **5.1. Ordenación de la oferta formativa**

#### **5.1.1. Construcción de catálogo de cualificaciones.**

El proceso de ordenación de la oferta de formativa es un tema presente en los tres países, encarado con diferentes dispositivos. El privilegiado es el de la construcción de un catálogo y sólo en Colombia se menciona el Marco Nacional de Cualificaciones. Ahora bien, en este proceso, donde todos coinciden en su funcionalidad, como ordenador de la oferta, se verifican distintos tipos, o sea, de ocupaciones, de cualificaciones, de perfiles, de títulos.

En **Argentina**, uno de los instrumentos enmarcados en la Ley de ETP, es el del armado de un catálogo de títulos y, desarrollan éstos por medio de perfiles profesionales. Al respecto los funcionarios de INET describen su funcionalidad:

El catálogo sirve para ordenar... para que sea más transparente en la búsqueda de trabajadores. Se puede entrar y ver todo el marco de referencia, el plan de estudios de la institución, etc. (...) es necesaria la homologación, es fundamental, porque permite una diversidad de planes dentro de un esquema común y ahí te remito de nuevo al diagnóstico original donde teníamos más de 24 sistemas de educación técnica.” (Entrevista 1-01-E1).

Desde la cartera de trabajo, adhieren con este proceso de ordenación de la oferta impulsado por INET, para media y superior, pero delimitan un ámbito de actuación para cada organismo y, asumen el ordenamiento para la formación profesional, siendo que esta oferta también está bajo el ámbito de la cartera educativa, conforme el marco legal analizado, “Todo el trabajo de homologación que el INET tiene que hacer con las provincias me parece perfecto, (Entrevista 1-02-E2).

Intentan construir un espacio delimitado para cada cartera, que sólo tiene sentido al interior de cada ministerio, dado que supone una duplicidad de relevamientos y registros,

(...) desde la ‘Dirección de Fortalecimiento’ también hacemos una matriz de calificaciones que está vinculando la norma con el diseño curricular, porque también nos preocupa que la formación profesional que otorga el ministerio de trabajo tenga un ordenamiento, y ese ordenamiento se lo estamos dando.” (Entrevista 1-02-E2).

Evaluando los avances, los funcionarios de trabajo entrevistados afirman que: “Lo que tenemos es una matriz de calificaciones...esta matriz, no es un marco nacional, es un marco que se está construyendo, y que no va a terminar de construirse (Entrevista 1-02-E2).

El proceso de ordenación de la oferta, también es reconocido y valorado por parte del sector empresarial y de los trabajadores. Así, se destaca la necesidad de unificar los criterios al interior de cada una de las provincias.

INET está haciendo un catálogo de títulos.... me parece imprescindible porque si no, la segmentación que hay por las intervenciones en cada una de las provincias, cada provincia es un mundo, es muy confuso. Te pasas de una provincia a la otra y ya no sabes que hay detrás de lo que te están diciendo... es imprescindible como ordenación de las ofertas formativas.” (Entrevista 1-05-E4)

La necesidad de un ordenamiento está fundamentada además, por los procesos de integración subregionales y, como estos impactan en la ordenación de la oferta a nivel nacional. “hoy la definición de perfiles profesionales, en el fondo de una política pública de articulación de educación y trabajo, de centralidad en el mundo del trabajo, no puede pensarse sólo desde el país es imprescindible pensarlo desde la región,...” (Entrevista 1-04-E3)

Desde la cartera de educación, también refiere a la articulación entre los ministerios de educación y trabajo mencionando los desarrollos realizados por la cartera laboral, vinculados a las normas de competencia, luego utilizadas para la elaboración de los perfiles y los marcos de referencia, por parte de INET. Sin embargo, estas actividades no se han realizado de forma conjunta, sino que se utilizan las producciones elaboradas por uno u otro -a modo de insumo- para las acciones de cada cartera, siendo convocados los mismos actores para identificar normas de competencia o perfiles profesionales, desde trabajo y educación respectivamente. Esta situación fue señalada por los actores sociales entrevistados: “...nos llaman los dos ministerios para lo mismo pero ellos lo llaman diferente y nosotros decimos lo mismo en los dos lados (Entrevista 1-03-E3)

Uno de los entrevistados del sector de los trabajadores reconoce la necesidad de un sistema nacional: “En síntesis, la sugerencia sería un sistema nacional que se articule con ambos ministerios y desde el ministerio de trabajo fortalecer los vínculos con el sector empresario”. (Entrevista 1-03-E2)

En los párrafos presentados se reconoce la necesidad de articular las políticas de ambos ministerios con miras a la construcción de un sistema integrado, mencionado como sistema nacional. Ahora bien, esta aseveración se verifica en las voces de los actores sociales (tanto empresarios como trabajadores), por el contrario, no aparece en el discurso de los decisores de política. Ante la indagación de este punto un funcionario de trabajo respondió: “...las políticas de ambos ministerios son como paralelas, que se cortaran alguna vez en el espacio”(Entrevista 1-02-E2)

Los funcionarios de educación reconocen la complejidad que caracteriza la construcción de un catálogo: “... tiene que estar articulado por nación y provincia, por ministerio de trabajo y de educación y sector privado y las instituciones, entonces es un entramado muy complejo porque no son actores que se sienten normalmente, (Entrevista 1-05-E4)

Señalan que la clave para la construcción de un catálogo a nivel nacional es “que sea sectorial y que permita un mismo estándar en todo el país” (Entrevista 1-05-E4)

Analizando el nivel micro, en el discurso de los directores no se hace referencia a ningún dispositivo de ordenamiento de la oferta, ni mención del catálogo y perfiles profesionales (educación) y tampoco se mencionan los diseños curriculares, normas de competencia y materiales didácticos desarrollados por trabajo. Al indagar respecto del diseño de la oferta, se mencionan acciones de dialogo con la comunidad, iglesias, sindicatos, clubes y que, mediante ese dialogo, van construyendo la oferta para que sea pertinente con el entorno.

Uno de los entrevistados afirmo que, a partir de esos mecanismos de adecuación de la oferta:

(...) propusimos generar recursos humanos acorde a la situación, pero con cierta paciencia por parte de ellos (refiriéndose al sector empresarial), porque los procesos educativos no son a corto plazo y no le pudimos prometer que íbamos a sacar egresados en un año, año y medio dos años a la altura de las necesidades de la tecnología” (Entrevista 1-06-E5)

Los funcionarios de INET entrevistados, de alguna manera, reconocen esta ruptura con el nivel micro, cuando afirman: “Hasta ahora los marcos de referencia y el proceso de homologación está en un circuito de papeles- El marco de referencia es un papel” (Entrevista 1-01-E1).

Los mismos funcionarios, al referirse a la incorporación de los entornos formativos<sup>2</sup> en los perfiles, reconocen la heterogeneidad del desarrollo a nivel institucional:

Como lo pensamos más ampliado (el perfil) tendría las prácticas que tenés que llevar a cabo...el equipamiento y la infraestructura necesaria. Pero ya sería por institución. Por eso hay que ir con cuidado y pie de plomo. Porque muchas, por la misma que hay ciento y pico de instituciones que no te presentaron un plan de mejora en los últimos cinco años. Salvo que estuvieran súper equipadas en 2005 uno tiene la impresión que ni siquiera es una escuela técnica, entonces hay que ir con cuidado (Entrevista 1-01-E1).

En el caso de **Brasil y de Colombia**, mediante diferentes dispositivos, existe una mirada de integralidad en el diseño de las políticas de EFTP, donde se enmarca la construcción y uso de un catálogo.

---

<sup>2</sup>Especificaciones técnicas sobre infraestructura y equipamiento necesario para el desarrollo de un perfil profesional determinado.

En el caso de **Brasil**, la ordenación de la oferta está enmarcada en las acciones del PRONATEC (Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo). El programa se presenta como una política pública para la formación para el trabajo de carácter integral, dado que subsume diferentes acciones de gobierno en desarrollo, incorpora la red de educación y la red del sistema S, permitiendo así alcanzar su propósito, tal es el de ampliación de la oferta de cursos de educación profesional técnica y tecnológica. El mismo es reconocido por los actores entrevistados, quienes en su totalidad mencionaron el catálogo nacional para cursos técnicos y reconocen la necesidad de construir un catálogo de cualificaciones. Se cita la voz de uno de los empresarios entrevistados.

En los casos de cursos técnicos tenemos catálogos nacionales. En las cualificaciones hay más flexibilidad, hay un proyecto de hacer un catálogo nacional de cualificaciones pero aún no está maduro. La calificación básica no era competencia del Ministerio de Educación sino del Ministerio de Trabajo, pero ahora el primero está interviniendo, fue quien regulo la carga horaria por ejemplo”.(Entrevista 2-07-E4)

El acuerdo nacional está construido en base al catálogo de cursos, reconociendo que una tarea pendiente es la construcción de un catálogo de cualificaciones. En éste sentido, uno de los funcionarios de educación, considera que:...”no sólo lo que respecta a la metodología sino también [es necesario] tener una herramienta que permita que anualmente podamos actualizar los datos y proyectar para acciones futuras. Es un trabajo complejo que va a posibilitar también la actualización periódica” (Entrevista 2-01-E1)

En Brasil se mencionó además la diferencia de los catálogos anteriores con el CBO (Catálogo Brasileño de Ocupaciones) Tanto los funcionarios de trabajo, como los actores de nivel institucional y los trabajadores mencionan la diferencia entre el catálogo nacional de cursos y el

catálogo brasileño de ocupaciones...“contamos con el CBO desde que OIT impulsó su creación, entendemos que tiene un tipo de información diferente a la del catálogo de cursos cuyo desarrollo impulsó educación”(Entrevista 2-03-E2)

El responsable del CBO considera que “Es un documento normalizador de reconocimiento, codificación de los contenidos de las ocupaciones que existen en el mercado brasilero”. (Entrevista 2-04-E3)

Es interesante destacar la representación que tienen los funcionarios entrevistados, respecto al ámbito de aplicación de cada catálogo:

Nosotros sólo ofrecemos cursos que están dentro del Catálogo (de cursos) todas las profesiones están registradas en el CBO. Y los nombres de esas certificaciones intermediarias son relativos a los nombres del Catálogo, si bien éste ha sido creado con una finalidad que no es la educación sino el trabajo. Procuramos enlazar estos temas por eso el nombre de la certificación está puesto en referencia al Catálogo”. (Entrevista 2-09-E5)

Respecto al ámbito institucional, los entrevistados de los institutos, mencionan al catálogo como elemento organizador y comentan que realizan un diálogo con la comunidad con el fin de adecuar la oferta educativa con las necesidades de capacitación que se presentan en el entorno. Este mecanismo, permite una constante actualización de la oferta de cursos en base a los requerimientos locales...“nos reunimos en un seminario que dura un día y ahí discute el currículum, intercambian experiencias, y hacen los reclamos. (...). Estas audiencias no son formales desde el punto de vista de la programación” (Entrevista 2-08-E5)

En el caso de **Colombia**, desde el 2010, se está desarrollando un proceso de articulación de políticas orientado a promover integralmente el desarrollo del capital humano. Esta estrategia

quedó plasmada en la formulación del Documento CONPES: “Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano – SFCH” que apunta al fortalecimiento integral del sistema de cualificaciones mediante el aporte de varias carteras de gobierno. A su vez, en lo relativo al sistema de cualificaciones, desde el Ministerio de Trabajo, se hace referencia al proceso actual de elaboración de un marco nacional y el inicio de las acciones en marcha.

Nosotros hicimos un documento en principio (...), sobre como teníamos que hacer un marco, qué teníamos, cuáles eran los tipos que había en el mundo y que tenía el país que le permitía desde ahí armar el marco. En este momento estamos definiendo esos niveles los de sectores asociados con esos niveles y estamos mejorando como el mapa de la educación, porque ese por ejemplo es el nivel que yo te digo de formación para el trabajo y desarrollo humano es un nivel que va a tener que unificar su lenguaje y eso va a implicar modificaciones normativas.”  
(Entrevista 3-04-E2)

En Colombia, la oferta formativa está administrada por las carteras de Trabajo y de Educación. La primera está a cargo de la formación para el trabajo, que no es propedéutica y la segunda de la formación técnica profesional y tecnológica que es de nivel superior. El Ministerio de Trabajo, tiene bajo su órbita al SENA, aunque el mismo tiene personería jurídica y se administra autónomamente. La oferta que el mismo imparte, se basa en un diseño centrado en competencias, de organización flexible y en permanente dialogo con el entorno. Las ofertas de ambos ministerios, están enmarcadas en los Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano que implica, a su vez, un trabajo de articulación entre muchos actores, tanto públicos como privados. Esta pretendida integralidad propuesta en la normativa, implica siempre un proceso de ajuste y reacomodamiento de las incumbencias de cada uno y, no queda exento de fricciones entre las instituciones implicadas.

Frente al sistema nacional de certificación de competencias laborales, la clasificación nacional de ocupaciones, el sistema de monitoreo de ocupaciones, los incentivos para la promoción y la capacitación, el fortalecimiento de la oferta pública y privada, son funciones que están acá (en el Ministerio de Trabajo). ..Y en su momento se le dio mucha autonomía a lo que se quería en el SENA.... Pero nosotros aquí tenemos un gran problema, es que Ministerio de Educación no entiende que la educación ‘es’ para el trabajo”. (Entrevista 3-05-E2)

Ante la necesidad de ordenar la oferta, enmarcada en el CONPES y construcción del marco nacional, la oferta tradicional de SENA –que tiene una parte de formación técnica y tecnológica- está teniendo que redefinirse en el marco de los lineamientos pautados desde el programa de aseguramiento de la calidad, conforme informa uno de los funcionarios de educación: “que los programas del SENA, técnicos profesionales y tecnológicos hagan todo el proceso de pasar por el sistema de aseguramiento de la calidad de los demás programas de educación superior.” (Entrevista 3-02-E1)

Desde el Ministerio de Trabajo dan cuenta de un proceso de revisión integral del sistema que se dirige a lograr una mayor coherencia interna y que, alcanza el estudio de la oferta del SENA y, la utilización de las normas de competencia vigentes. Uno de los entrevistados afirma que,

...“Entonces, ese es una de los temas que se están revisando (...) por parte del Ministerio (de Trabajo), todo el proceso, todos los instrumentos y la política que se ha venido desarrollando en términos de instrumentos de política para evaluar la pertinencia de la educación en conjunto con el sector empresarial, que son todos los medios sectoriales, la construcción de normas y su utilización (Entrevista 3-04-E2)

Por otro lado, se menciona la necesidad de mejorar los sistemas de información desarrollados al momento y de potenciar el trabajo de articulación interinstitucional que se está

llevando a cabo con la finalidad de desarrollar el Marco Nacional de Cualificaciones. De los tres países analizados, es el único que tiene avanzado este tema. Este proceso de trabajo conjunto, en el marco del CONPES, implica para SENA la revisión integral de su oferta para lograr la adecuación a lo que será el nuevo marco nacional.

Uno de los funcionarios entrevistados afirma que ante el imperativo de construir un marco nacional de cualificaciones –acordado en CONPES- el SENA comenzará un trabajo interno: “vamos a hacer una especie de marco interno de cualificaciones para poder organizar nuestras ofertas formativas por niveles dentro de lo que es el SENA y establecer las cualificaciones que se van a dar en cada nivel. (Entrevista 3-06-E2)

Asimismo, desde el Ministerio de Educación, también se hace mención al proceso de reordenación y articulación interinstitucional que viene aparejado a la puesta en marcha de CONPES. Se destaca entonces, el trabajo que están realizando las diferentes instituciones involucradas y las tareas que están aún en proceso. Señala como clave:

Fortalecer la capacidad institucional y ahí es donde entra esa articulación interinstitucional, Ministerio de Trabajo, de Educación. El SENA a pesar de que es un ejecutor, es un ejecutor fuerte, por esto es que está involucrado ahí, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio,... (Entrevista 3-01-E1)

Por último, es importante mencionar la opinión de unos de los entrevistados de una organización sindical, acerca del mismo proceso en curso en dónde se refiere a la poca correspondencia que todavía hay entre las líneas de política establecidas y las acciones concretas para desarrollarlas. En este sentido, se destaca que hay todavía mucha distancia entre los objetivos propuestos y las posibles acciones para lograrlos. Presenta una crítica a la falta de lectura de la realidad por parte de sectores de gobierno. Menciona que, no se considera la presión

de los estudiantes, cuyos reclamos no son considerados dentro de las actuales políticas y, considera que pueden convertirse en un factor obstaculizador de las mismas. ...“Hubo una fuerte presión de estudiantes, y está ahí quietita, tapada, con tierrita, pero no está sepultada, ahí está. Y en cualquier momento va a resucitar.” (Entrevista 3-07-E3)

En el nivel institucional se verificó una alta sintonía y manejo de la temática por parte de los centros de SENA.

Respecto de la mirada desde los expertos, todos coinciden en la necesidad de construir catálogos como herramienta para la ordenación de la oferta formativa, con miras a integrarlo dentro de un sistema nacional. Destacan: “El tema del catálogo, es necesario y tiene que estar a cargo del Estado, pero con credibilidad de los sectores”.(E-6-3)

Uno de ellos menciona la funcionalidad de los catálogos de ocupaciones, señalando la complementariedad con los catálogos de cualificaciones y/o de títulos:

(...) el catálogo de ocupaciones es una herramienta para la clasificación estadística y no creo que haya que confundirlo. (...) no se pueden usar de la misma manera que los catálogos de títulos. Creo que es importantísimo que existan y sé que no existen en todos los países. Los catálogos son imprescindibles” (E-6-1)

### **5.1.2. Reconocimiento de aprendizajes obtenidos fuera del sistema educativo**

En cuanto al reconocimiento de aprendizajes obtenidos fuera del sistema educativo, los tres países reconocen la centralidad que supone como política para la integración social. Es asumido, en cada uno, desde diferentes estrategias.

En **Argentina**, desde la cartera educativa se reconoce que ha de avanzarse en el tema dado que es un derecho adquirido por los trabajadores y, se encuentra definido en la Ley de ETP. A su vez, se menciona la necesidad de realizar acciones conjuntas con la cartera laboral, en la medida que este reconocimiento instala una tensión con los sindicatos, en tanto obliga a revisar la pertinencia de los perfiles definidos en los convenios colectivos de trabajo. “El tema pendiente es trabajar con trabajo para poder hacer todo el tema de los reconocimientos de saberes (...) es una de las prioridades. (Entrevista 1-01-E1)

Mencionan, como antecedente los trabajos que viene realizando la provincia de Buenos Aires, desde la Agencia de acreditación de competencias. (Briascó, 2016) Otros antecedentes mencionados tienen que ver con los procesos de articulación subregional, en Mercosur.

**Brasil** presenta un desarrollo respecto a esta temática. La institucionalidad creada para el reconocimiento de saberes de los trabajadores, entendido como una política pública de inclusión social instituida a partir de la articulación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Empleo, es la Red CERTIFIC. La importancia que reviste la articulación de diferentes actores: los dos Ministerios en la coordinación, pero también la participación de otras carteras como Defensa, Turismo y Cultura, los institutos federales, ONGs y sindicatos, otorgan solidez e integralidad a las acciones emprendidas por la Red. En este sistema, los institutos federales cobran una gran importancia en tanto son las únicas entidades que tienen la potestad de emitir certificados y reconocer las trayectorias educativas y laborales de los trabajadores y a su vez, son los encargados de generar puentes entre la educación formal y la no formal.

La funcionaria entrevistada afirmó que: “La red Certific constituye una política de educación profesional que está volcada a la atención de jóvenes y adultos que buscan el reconocimiento de saberes. (Entrevista 2-02-E1)

La red va incorporando instituciones evaluadores mediante un mecanismo de cumplimiento de ciertos criterios. Respecto a las instituciones del Sistema S, la entrevistada mencionó que estaban trabajando, con el fin de integrarlo al circuito de reconocimiento de competencias obtenidas fuera del sistema educativo.

En el período estudiado, esta Red había alcanzado resultados en la dimensión educativa, la culminación de la escolaridad, la articulación con el programa de educación de jóvenes y adultos (EDJA) permitiendo elevar el nivel educativo formal de la población del Brasil:

A partir del perfil que es fundamental, si el trabajador tiene un nivel de escolaridad pasará por este proceso de evaluación de saberes y una evaluación práctica formativa orientado por los profesores. Seguido a esto pasa directamente a la certificación. En el caso de que no tenga sus estudios completos el trabajador llevado a un sector para obtener su escolaridad siguiendo el itinerario formativo con el fin de la certificación. (Entrevista 2-02-E1)

Desde el nivel micro, se destaca el impacto social y, a nivel de la construcción de subjetividad, que reviste un programa como el CERTIFIC, a partir del reconocimiento de los saberes aprendidos a lo largo de la vida. A su vez, menciona las dificultades que implica, a nivel de su puesta en práctica, especialmente en lo relativo a la formación docente y la falta de flexibilidad institucional.

CERTIFIC, tiene un impacto social muy grande. Depende de una formación diferenciada de profesores y de un tratamiento institucional diferenciado. Preparar profesores que tengan una visión social del conocimiento es difícil. Los profesores llegan con una visión académica, no se

preparan para la vida. (...)Se necesita preparar personas y construir condiciones institucionales para que eso suceda. (Entrevista 2-08-E5)

En el caso de **Colombia**, es SENA el encargado de realizar la certificación de saberes y, desde el Ministerio de Educación, se están realizando las acciones necesarias para la homologación de los títulos emitidos como parte de este proceso de articulación de la oferta. Asimismo, el Ministerio de Trabajo se encuentra revisando las normas técnicas correspondientes al proceso de certificación del SENA, con el fin de producir acuerdos para homologar los títulos emitidos desde ambas carteras, como instancia previa al reconocimiento de saberes adquiridos fuera del sistema educativo. Uno de los funcionarios entrevistados afirma que:..."En los procesos de registro ya estamos incluyendo al SENA para que los títulos de técnico profesionales y tecnólogos que otorgan sean equiparables con las demás instituciones, eso es una cosa importante que el Ministerio de Educación tiene que regular.". (Entrevista 3-01-E1)

Una vez producido este ordenamiento interno, podrán avanzar en el reconocimiento, teniendo como antecedente los procesos de certificación de competencias que viene desarrollando SENA, desde los inicios del armado de estos mecanismos, bajo el impulso de OIT-CINTERFOR, como es el caso del Sistema S en Brasil.

Existe una tensión al respecto, porque SENA forma, con lo cual se está debatiendo la necesidad de generar instancias de evaluación externa, no comprometida con la formación. Otro funcionario entrevistado sostiene que: "En el tema específico del sistema de certificación de competencias (refiriéndose a SENA) no siguen una norma técnica (...) usted no puede ser juez y parte. O sea que usted no puede formar y certificar.". (Entrevista 3-05-E2)

Por otro lado, en las entrevistas en SENA, informaron que, es el Organismo Normalizador y Certificador de la competencia laboral y, que el sistema de certificación se realiza a través de Organismos Certificadores, quiénes poseen la competencia técnica, estructura organizacional y personal competente para realizar los procesos de certificación y, en este sentido, son quiénes tienen como función promover la certificación de las personas en el desarrollo de funciones productivas. Así lo explica uno de los entrevistados pertenecientes al SENA: “Nuestros estudiantes no salen certificados, ni los que salen de formaciones largas ni los que salen de formaciones cortas, tienen solo la titularización del curso, no obtienen automáticamente la certificación si la quieren, deben pasar por el proceso de certificación. (Entrevista 3-06-E2)

Sin duda, esta situación representa un espacio de conflicto entre las carteras.

Por último, los expertos entrevistados, acuerdan en la centralidad que implica el montaje de estas políticas, las cuales requieren un andamiaje previo de acuerdos y, su desarrollo permite, a los interesados, construir trayectorias. Esto es, cumplir los imperativos del “aprendizaje a lo largo de la vida”, como política de Estado.

### **5.1.3. Desarrollo de la FBC/EBC**

En los tres países se verifica la incorporación del enfoque por competencias, con diferentes niveles de inserción y desarrollo institucional.

En **Argentina**, el FBC presenta un espacio de tensión. Como ya se ha señalado, los desarrollos de los ministerios son dispares. Mientras que la cartera de trabajo se enmarca en el enfoque, la cartera de educación no define posición. En la cartera laboral, se han desarrollado normas de competencia, los respectivos diseños curriculares y, se han impulsado diferentes

acciones de capacitación, en el enfoque, dirigida a los centros de FP. Uno de los representantes entrevistados afirma que: “me parece que en ese sentido [INET] prefirió no tomar una opción teórica (refiriéndose a EBC).” (Entrevista 1-02-E2)

Desde educación, a pesar de no mencionar explícitamente el concepto de EBC, afirman que el desarrollo de los perfiles profesionales no se opone al enfoque por competencias:

(el diseño de perfiles profesionales) no es contradictorio con el uso de las competencias, porque la competencia claramente se refiere a una actividad competente de un perfil profesional existente en el mundo socio productivo (...) y de hecho las normas del Ministerio de Trabajo -las normas de competencia- las hemos utilizado como unos de los insumos para derivar las condiciones formativas para el ejercicios de un perfil (Entrevista 1-01-E1).

Desde el punto de vista de los actores sociales, tanto empresarios como trabajadores, destacan las acciones impulsadas desde ambos ministerios. Se menciona a su vez, el intenso trabajo desarrollado conjuntamente con la cartera laboral en la elaboración de las normas y las dificultades encontradas en la articulación con la cartera educativa.

Uno de los entrevistados del sector empresarial, afirma que “Cuando empezamos a trabajar uno de los primeros lugares donde nos sentamos es esto que mencionamos que era el foro<sup>3</sup> de –sector-, donde la elaboración de las normas” (Entrevista 1-05-E4)

La misma aseveración se verifica en uno de los representantes de los trabajadores. “firmamos 23 protocolos específicos, que tienen q ver con FP, las normas es uno de ellos, los diseños curriculares es otro, hemos trabajado muchísimo, en todos los programas (Entrevista 1-03-E3)

---

<sup>3</sup>Dice “foro” refiriéndose a los consejos sectoriales de trabajo. Los foros sectoriales los impulsa INET. esto ejemplificaría la confusión que produce en los actores la duplicidad de convocatorias que reciben los sectores.

Por otro lado, desde INET se pone de manifiesto otro tema central para el ordenamiento de la oferta, esto es, las dificultades de articulación entre las credenciales educativas y los niveles ocupacionales: “... nosotros tenemos unos niveles de calificación de FP que son educativos. Hay veces que la calificación que da una tecnicatura superior no es una calificación superior en el mundo del trabajo.” (Entrevista 1-01-E1)

Al respecto, mencionan que si bien se trabaja con los mismos sectores y actividades que en la cartera laboral, no se utilizan las normas de competencias elaboradas por el Ministerio de Trabajo, en tanto la mirada desde educación, remite a aspectos transversales que no corresponden punto a punto con los requerimientos del mundo productivo. Sin embargo, reconocen que las normas son utilizadas por los centros de FP, con la finalidad de lograr la certificación de sus trabajadores. Así lo menciona uno de los entrevistados: “Lo que sé que es que los centros las usan [las normas de competencia]. (...) Las usan porque si vamos al propósito de la norma es certificar trabajadores.” (Entrevista 1-01-E1)

Al centrar el análisis en las instituciones la mirada cambia. Se explicita la dificultad que representa para ellos el desarrollo del enfoque de competencias. Al indagar en los motivos de esa dificultad, lo vinculan al bajo nivel de formación de sus alumnos a los que intentan ofrecerles herramientas para que puedan desempeñarse en el mundo del trabajo, pero sin poder desarrollar un enfoque por competencias, a pesar de ser planteado en acciones de capacitación docente.

(...) lo vemos muy difícil, porque nosotros recibimos una calidad de alumnos muy baja, no estamos haciendo asistencialismo pero el docente está haciendo casi eso. Y cuesta mucho llevar eso a una capacitación mayor. Se ha hablado en las jornadas de docentes de trabajo nuestras el tema de las competencias, de poder llevar un poco más. Pero es muy difícil todavía. (Entrevista 1-06-E5)

Como contracara de lo mencionado anteriormente, desde el sector empresarial entrevistado, se menciona la dificultad encontrada al momento de capacitar a los docentes o instructores, para el desarrollo del enfoque. El comentario hace hincapié en la escasa experiencia laboral (en el oficio) del sector productivo específico por parte de los docentes que estaban realizando capacitaciones en el enfoque por competencias: “Era gente que terminó la escuela técnica, se aprendió un relato de formación pero nunca hizo efectivamente la tarea técnica. (Entrevista 1-05-E4)

A su vez, desde la cartera laboral se hace referencia al tema de los docentes idóneos, o sea, trabajadores que dominan un oficio pero que cuentan con muy escasa preparación general y en particular ausencia de recursos desde la pedagógica y didáctica. “Vos tenés un docente que es más analfabeto que la gente que empieza, (...) Cuando los pusimos frente al aula había que enseñarles a escribir, tienen todas faltas de ortografía y vos tenías a un estudiante universitario.” (Entrevista 1-02-E2)

Así los entrevistados ponen de manifiesto las tensiones y dificultades que presenta el desarrollo de un modelo de formación basada en competencias en el nivel micro.

El enfoque por competencias en **Brasil**, es aún un tema de debate y de dispar nivel de adhesión en las instituciones. El sistema S viene desarrollando su currículum por competencias desde los inicios del ingreso del enfoque, con impulso de OIT-CINTERFOR, mientras que dentro de la Red Federal, ha tenido carácter optativo. Hay institutos que han decidido incorporar el enfoque, mientras que otros, han decidido no hacerlo. En paralelo, la importancia adquirida por la Red CERTIFIC y su reconocido avance en el proceso de certificaciones de competencias marcan una direccionalidad en el tema. A continuación, representantes del sector educativo del

nivel micro, pertenecientes al sistema S e institutos federales, dan cuenta de la variedad en que se presenta la temática a nivel institucional:

El referente de SENAI, comenta el proceso en el que la organización viene trabajando “Este trabajo viene de hace dos años por sectores y apoyándonos en las micro-regiones y también con una metodología basada en competencias”.(Entrevista 2-07-E4)

Uno de los directivos de institutos de la Red Federal afirma que,

(...) se discute mucho sobre la metodología de competencias pero casi nadie tiene ese tema resuelto. Es un desafío. Por eso si es una buena metodología queremos implantarla cuanto antes. El SENAI tiene más experiencia que otras instituciones de enseñanza. (Entrevista 2-01-E1).

Otro de los entrevistados de la Red expresa las dificultades que tienen para poder encarar el trabajo desde el enfoque por competencias. “Se puede hacer ese trabajo...pero no conseguimos hacerlo. (Entrevista 2-09-E5). En su análisis considera como clave el momento fundacional, cuando ingresa la temática en el país, ...“En la década del 90 cuando empezamos a discutir el modelo de competencias, llegó de una forma muy impositiva. (Entrevista 2-09-E5). Para sortear esta dificultad comenta la estrategia utilizada “Lo que hicimos fue construir un gran perfil para un profesional como un todo y perfiles intermedios. .... Es un paso pequeño.” (Entrevista 2-09-E5).En ésta misma línea de análisis, otro de los entrevistados de la Red, se refiere al nivel de desarrollo del enfoque y afirma que,“Desde el punto de vista del perfil están cerca de ser competencias, desde el punto de vista del desarrollo curricular, no.” (Entrevista 2-08-E5).Continúa el análisis y agrega otro elemento, el del modelo de gestión...“ Es un trabajo lento porque la estructura de gestión no fue alterada...” (Entrevista 2-08-E5) Otros entrevistados, también de la Red, hacen referencia a la dificultad que implica flexibilizar los formatos institucionales y, a su vez, el desafío de continuar descentralizando la oferta para acercarla cada

vez a más localidades...”Hay que comenzar a pensar en otras estructuras, otros caminos.”

(Entrevista 2-09-E5)

Uno de los expertos, hablando del caso Brasil, afirma que:

Hay poca comprensión y poca aceptación de la formación basada en competencias. Ese asunto fue muy ideologizado y es poco el avance en las redes públicas. Sólo las instituciones del sistema S y otras redes privadas lo implementan y evalúan en el nivel micro.(E-6-2)

En **Colombia**, SENA trabaja en FBC, abarcando todas las instancias del proceso. Sin embargo, la formación por competencias que se encuentra tan desarrollada en el ámbito de SENA, no se desarrolla en igual modo en las instituciones de educación superior ubicadas bajo la órbita del Ministerio de Educación. Así, desde educación, los funcionarios entrevistados, plantean la resistencia que ejercen las instituciones de educación superior para adaptar sus programas, en función del desarrollo de competencias profesionales. La misma dificultad es reconocida por los entrevistados del Ministerio de Trabajo, quienes advierten que deben promover estrategias, para que el trabajo realizado desde ese ministerio sea apropiado por las instituciones de la cartera educativa.

Uno de los entrevistados opina que esta es una dificultad para el diseño del marco nacional, destacando la necesidad de construir viabilidad para su desarrollo, “... en realidad, la implementación del marco debe contar con un sector que le apueste, precisamente, a las competencias” (Entrevista 3-03-E1). Identifica actores potencialmente opositores, del ámbito de la educación superior:

Cuando yo me reúno con mis instituciones siento que no le van a jugar tan fácilmente, entonces nos corresponde diseñar una serie de incentivos para que ellos comiencen a reformular

sus programas observando competencias y que comiencen a ajustarse al marco, que es una herramienta y que entiendan los beneficios que pueden llegar a tener. (Entrevista 3-03-E1)

En la misma línea, representantes de trabajo señalan las dificultades para que los actores de nivel institucional se apropien de las herramientas. “cómo hago que ellos armen sus trabajos por competencias y cómo logro que ellos armen... que no sean instrumentos generados acá sino que sean utilizados para la formulación de programas y mesas curriculares.”. (Entrevista 3-05-E2)

Por último, es importante mencionar la posición de uno de los centros entrevistados respecto al proceso de certificación de competencias, que se está llevando a cabo en Colombia y, las dificultades que se presentan para lograr obtener la certificación de los saberes de sus egresados. A su vez, el entrevistado menciona la dificultad que representa para algunas instituciones y empresas pequeñas, la posibilidad de cumplir con las normas de calidad y ser certificados como institución. En este sentido, si la obligatoriedad de cumplimiento de una normativa no se acompaña con un conjunto de políticas que favorezcan su desarrollo y, brinden las posibilidades económicas para su puesta en marcha, se generan situaciones altamente restrictivas para los actores sociales más débiles.

Nosotros la formación que hacemos, es específicamente de carácter sindical y social.(...)

Acá la certificación se convirtió en un negocio. Y, aparte de ser un negocio, es demasiado complicado que una institución como la nuestra... porque nosotros además como –nombre institución- tenemos un instituto de capacitación. El instituto lleva funcionando ya casi 50 años, y no ha sido posible la certificación. (Entrevista 3-10-E5)

En la misma entrevista se pone de manifiesto otra mirada acerca de la estrategia de CONPES, dirigida a jóvenes, que busca el fortalecimiento del sistema de cualificaciones así

como también de la educación técnica y tecnológica, con miras a sustentar la política de competitividad y productividad. Así afirma que, “Más grave aún ahora es la ley de empleo para los jóvenes. Porque acaba de precarizar la situación”. (Entrevista 3-06-E3)

Los expertos coinciden en mencionar las dificultades que se verifican en los diferentes países de la región abocados al enfoque.

Uno de ellos considera que se pueden identificar dos instancias. Una que tiene que ver con los primeros 15 años después del 95', 96' cuando se lanzó el modelo de competencia en México y, se diseminó en toda la región, la centralidad estaba puesta en las herramientas de identificación de perfiles, construcción de normas, diseños curriculares. En estas cuestiones, “ha habido mucho avance, se ha aprendido” (E-6-4), se cuenta con mucho desarrollo de diferentes instituciones, disponible on line. En este momento, a pesar que ha habido una consolidación del enfoque y que todavía sigue siendo tema de trabajo, aparece otro desafío, “no el de hacer normas o perfiles de competencias porque esa tecnología ya se dominó sino por ejemplo, como eso se traduce a nivel institucional e incorporas las tecnologías de información y comunicación” (E-6-4)

#### **5.1.4. Mecanismos de dialogo con los actores**

En los tres países existen mecanismos consolidados para el dialogo social.

En **Argentina**, desde ambas carteras se impulsa una institucionalidad particular para el diálogo con los actores sociales y de gobierno. Desde trabajo se convoca a los Consejos Sectoriales y desde INET, mediante CoNETyP (Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción), se llevan a cabo Foros Sectoriales.

(...) los procesos de construcción que se han ido dando en el marco del CoNETyP en función de la elaboración de los perfiles, se ha hecho siempre con participación de gente de trabajo que asiste al CoNETyP y en ese caso, todo el producto que nosotros tenemos en materia de normas, de competencia laboral, en materia de diseños estructurales, retroalimenta las regiones del CoNETyP. (Entrevista 1-02-E1).

Los funcionarios entrevistados reconocen la utilización de los productos elaborados por la cartera de trabajo pero no mencionan la duplicidad de tareas encaradas desde ambas carteras. “de hecho las normas de ministerio de trabajo, las normas de competencia, las hemos utilizado como unos de los insumos para derivar digamos las condiciones formativas para el ejercicios de un perfil producción.” (Entrevista 1-01-E1).

Respecto a los foros, los entrevistados de INET informaron que:

(...) los foros son una forma de establecer una relación para escuchar, fundamentalmente, y para aprender desde los distintos perfiles profesionales. (...) el foro fue la herramienta que definió el perfil profesional.(...) tenemos más de veinte foros y tenemos veinte y dos familias profesionales ya acordadas. (...) Se validaron..(Entrevista 1-01-E1)

Según los entrevistados pertenecientes al área de educación, desde CoNETyP a través de los diferentes Foros Sectoriales, se garantiza el dialogo con los sectores. Allí participan organismos gubernamentales, cámaras empresarias y representantes de los trabajadores.

(...) se respeta el tripartismo: los organismos del estado que corresponda, las cámaras empresarias, empresas particulares muchas veces o cámaras locales, depende donde hagamos el foro y, sindicatos. También participan representantes de instituciones de ciencia y tecnología que puedan aportar, normalmente está el INTA o INTI preferentemente, universidades (...) Además es parte de la dinámica del foro plantear a los miembros quienes están ausentes y deberían estar.” (Entrevista 1-01-E1).

Desde el Ministerio de Trabajo confirman la participación en estos foros., pero destacan la falta de articulación intersectorial.

Hoy por hoy existen las relaciones de colaboración, el CoNETyP mismo, en el ámbito del CoNETyP, ese espacio de complementariedad, de llevar las cosas a discusión está (...) Eso está, no es que no exista, lo que no a lo mejor, lo que está faltando... Sobre todo lo que estás marcando son los espacios que tienen que ver con la intersectorialidad. (Entrevista 1-02-E2).

Desde los actores sociales, también reconoce los espacios de articulación, valorizando su existencia y destacando la posibilidad de participación en el armado de los perfiles y los marcos de referencia y, señalan la centralidad de este trabajo para poder validar todo el proceso.

El diálogo sectorial no se agota en lo que podríamos denominar la institucionalidad del CoNETyP, sino que toda la política de fondos sectoriales, la elaboración de perfiles profesionales y de familias, todo esto es un trabajo de diez años, realmente incluye la representación de los sectores en cada uno de ellos. Nosotros siempre insistimos en esta lógica virtuosa, es decir, el diálogo de la parte empresaria del sector con la parte trabajadora del sector, para la elaboración por ejemplo, de un perfil profesional. (Entrevista 1-03-E3).

Uno de los referentes del sector empresarial coincide en la valoración positiva respecto de asegurar canales orgánicos de participación para la definición de la oferta, afirma que, “ (...) es central el tema de la mesa sectorial como validación de todo el proceso... sentando a los actores en la mesa, haciéndolos hablar, que participen y se comprometan”. Entrevista 1-05-E4)

Sin embargo, más allá del reconocimiento de estos mecanismos y de la valorización de su funcionamiento al momento del desarrollo de los perfiles y los marcos de referencia, desde el sector de los trabajadores, reclaman una mayor presencia del sector empresario que, debería ser impulsada por los organismos del Estado.

(...) me parece que desde el Estado habría que ver cómo se puede articular más con el sector empresario. No los veo con el mismo compromiso.(,,) En nuestro caso, las cámaras han firmado las normas, ellos han venido, se han puesto de acuerdo, pero x ejemplo (empresarios) desde el 2005 que no aparecen”. (Entrevista 1-03-E3).

Ambos actores sociales señalan la superposición de convocatorias para realizar los mismos trabajos. El ministerio de trabajo fue el que inició la convocatoria sectorial para definir las normas, diseños curriculares, etc; posteriormente, a partir de la sanción de la Ley de ETP, INET convoca a los foros. En este sentido afirman que no hubo una intencionalidad en articular desde los actores de gobierno:

La buena noticia en el INET es que ellos también hicieron un foro y también juntaron a la gente en forma sectorial y cuando esto sucedió éramos los mismos que íbamos al Ministerio de Trabajo (...) yo no voy a volver a discutir las mismas cosas: ‘tomá acá están los documentos’ y, en base a ellos, se fueron adecuando los perfiles... y esa fue la forma de la articulación o sea, no era que el ministerio tenía intención de articular... (Entrevista 1-05-E4)

Al indagar sobre el diálogo en el nivel local, los directores entrevistados informan que están al tanto de los acuerdos que se alcanzan en estos espacios pero que dada la cantidad de instituciones educativas de las localidades, no autorizan el acceso de representantes de todas. Uno de los entrevistados afirma que: “Queremos participar pero no podemos. Si bien en la mesa ésta donde se juntan todos estamos al tanto informados, -localidad- tiene la particularidad que hoy día hay muchos centros, como 400... (Entrevista 1-06-E5)

En el caso de **Brasil**, como ocurre con **Colombia**, el tema de diálogo social es llevado desde una institucionalidad consolidada en el tiempo como es el sistema S y SENA; respectivamente.

Las instituciones que forman parte del **Sistema S**, en particular el SENAI y el SENAC, han desarrollado modelos de gestión innovadores en los cuales se integran las demandas y necesidades tanto de los sindicatos como del sector empresario. En este modelo, el interés no se centra únicamente en brindar capacitación técnico profesional, sino también en generar acciones de articulación y vinculación entre los alumnos y el sector productivo por medio de pasantías laborales. A su vez, se consideran trayectos de perfeccionamiento o actualización laboral, así como también se desarrollaron trayectos para facilitar la culminación de la educación media.....Tenemos en cuenta el lado patronal y el lado del trabajador (Entrevista 2-06-E4)

Las decisiones estratégicas se toman en el consejo, que tiene estructura tripartita. Aseguran que las voces de los representantes de los trabajadores y del ámbito empresarial son incorporadas y mencionan otros mecanismos de diálogo con el fin de mantener una permeabilidad con el entorno.

El consejo se reúne mensualmente y discute las líneas generales del sistema. (...) los tres representantes de las centrales sindicales nos traen demandas de la visión de los trabajadores. Los empresarios traen necesidades de personas que ellos quieren contratar para sus empresas, es decir que traen también sus demandas. Tenemos un sistema donde hay varios teléfonos recibiendo solicitudes, sugerencias. Tenemos la auditoría a donde también llegan todo tipo de pedidos y eso ayuda a los posicionados en cuanto a demandas y necesidades efectivas.” (Entrevista 2-07-E4)

Estos mecanismos también son mencionados por los trabajadores, en particular en el marco del catálogo de ocupaciones, de forma tal de sostener una oferta siempre pertinente. Uno de los entrevistados informa que, “Las ocupaciones son escogidas de acuerdo con las necesidades

del mercado de trabajo, la iniciativa privada, del gobierno y de los trabajadores, de los sindicatos. Ellos indican cuáles son las ocupaciones que necesitan de calificación.” (Entrevista 2-04-E3)

Desde el nivel micro de la red de educación, también comenta acerca de los mecanismos de gestión utilizados y de la representación de los diferentes actores en el Consejo Superior de la institución, que intenta reproducir una estructura tripartita para la toma de decisiones.

Algunos son formales y otros no. Un mecanismo formal es el Consejo máximo de la Institución donde hay una representación empresarial, otra de los trabajadores y otra del seguimiento interno. Buscamos traer profesores, técnicos, estudiantes y gestores. Y también movimientos sindicales como CONTAG, CUT, la Federación de las Industrias, Federación del Comercio, Federación de Agricultura. Es una gran Consejo que es formal pero se consigue una interacción. Más abajo hay otro Consejo que es el de Gestión del Campus para cada unidad. Busca reproducir la misma estructura con trabajadores, empresarios y estudiantes. Es una experiencia que no es formal pero si Institucional. Hacemos eventos regularmente. (Entrevista 2-08-E5)

Cabe destacar la visibilidad lograda en el proceso de construcción de los perfiles. Desde la “Red Nacional de Certificación Profesional y Formación inicial y continua” (CERTIFIC), comentan cómo se realiza el proceso de elaboración de los perfiles profesionales.

En cuanto a la elaboración de perfiles, comenzamos con 39 y hoy son 78. El perfil elaborado debe ser homologado por el Comité de Gestión Nacional y luego va al Ministerio de Educación y queda en audiencia pública durante 90 días aguardando que sea calificado, además de las contribuciones, sugerencias y críticas que se incorporarán al mismo. Estas alteraciones que se realizan son dirigidas por el Comité Técnico y la Cámara Interinstitucional. De esta manera el perfil queda dispuesto para la certificación. (Entrevista 2-02-E1)

En cuanto a los mecanismos de dialogo con los sectores, en Colombia, **SENA** tiene una vasta experiencia de trabajo en articulación con el sector productivo y atendiendo las demandas locales. En la dinámica para detectar necesidades de formación, el SENA recurre al trabajo con mesas sectoriales, conformadas por múltiples actores locales, públicos y privados.

Nosotros tenemos las mesas sectoriales que son las que primero nos dan toda la orientación de que es lo que tenemos que hacer. Aquí nos basamos en estudios de caracterización (...) Esas mesas están compuestas por gente del sector productivo entonces nosotros ya tenemos un vínculo directo con ese sector. (Entrevista 3-06-E2)

Desde trabajo, los funcionarios entrevistados consideran que esta metodología, de las mesas sectoriales –que tienen como antecedente el modelo inglés-, genera productos desde un enfoque de análisis funcional clásico: ...“ te deja unos insumos, y titulaciones que son las que deberían convertirse o usarse para los programas de formación. (Entrevista 3-04-E2). Este es un punto de tensión y, comenta que: ...

El tema es que cuando uno quiere mirar cuántos de los programas que se ofrecen en formación, por el SENA, y hacer una revisión... No es un matching exacto, pero sí por lo menos genera que yo puedo obtener oficios, cualificaciones, pudiera tener una coherencia. (Entrevista 3-04-E2)

Por su parte, desde el Ministerio de Educación, convoca a los actores en un dispositivo llamado alianzas estratégicas, como otra instancia de negociación y vinculación con el sector socio-productivo, los gobiernos locales y las organizaciones sociales que posibilitan la readecuación y actualización de la oferta de educación superior. Ninguna de las carteras menciona interacción entre los dispositivos, siendo ambos de carácter sectorial. Uno de los entrevistados relata su funcionamiento, “las alianzas estratégicas (reúne) sector productivo dando

sus necesidades de formación, (...) participan los gobiernos locales y las organizaciones sociales.  
(Entrevista 3-03-E1)

Desde ambas carteras afirman que los insumos producidos desde estos espacios retroalimentan el quehacer de las instituciones.

En el caso de SENA, los centros educativos tienen participación en las mesas, incluso están localizadas en los diferentes centros. Así, uno de los entrevistados informa el circuito,

Como producto de todo esto (refiriéndose a la mesa) viene la parte institucional ya más operativa nuestra; son programas de formación que ya expertos, de acuerdo a los estudios del observatorio que tiene el SENA, a las demandas del sector productivo, a las tendencias y lineamientos gubernamentales, empezamos a diseñar programas de formación que son diseñados y validados a nivel nacional porque no es solamente para un centro y se validan con el sector productivo para mirar la pertinencia que ellos tienen. Esta es la forma de elaboración. (Entrevista 3-06-E2)

El circuito de los insumos producidos en el marco de las alianzas estratégicas es diferente. Uno de los entrevistados informa sobre el mismo:.. “Ellos (las alianzas estratégicas) le dan a la institución de educación superior a conocer sus necesidades, sus potencialidades, y la institución de educación superior plantea la oferta académica”. (Entrevista 3-03-E1)

Los expertos consideran que el dialogo social tiene una larga data, impulsado desde OIT, con el enfoque tripartito, pero que tiene diferente nivel de desarrollo y utilización en los países. En algunos no existe o es meramente nominal. Coinciden en considerarlo el mecanismo indispensable para construir consensos.

## 5.2. Sistemas formativos

Los tres países se encuentran abocados a desarrollos institucionales para los cuales han construido acuerdos. Ninguno está pensando en realizar reformas estructurales en la oferta, es decir, años de escolaridad, niveles, etc. Argentina y Brasil, conforme el recorrido histórico de la oferta de EFTP, en ambos países, la ubican desde el nivel medio. Situación que no ocurre en Colombia donde la oferta se inicia en el nivel superior.

**Argentina**, mediante la Ley de ETP de 20015, define y registra instituciones de EFTP (de nivel medio, superior y formación profesional). Este ordenamiento fue identificado como una acción prioritaria dado el caos reinante producto de la reforma impulsada en los 90', siendo uno de los efectos más notables, la carencia de títulos nacionales para las ofertas de EFTP. La responsabilidad de este proceso es asumida por INET, los funcionarios entrevistados afirman que:“(...) el gran desafío inicial era el del orden, tanto institucional como de oferta porque era tierra medio arrasada... (Entrevista 1-01-E1).

En la entrevista señalaron la funcionalidad de los instrumentos acordados. “Las tres herramientas [que postula la ley], están pensadas para que interactúen, no de modo aislado, sino para darle carácter sistémico a toda la educación técnico profesional. (Entrevista 1-01-E1).

El primer momento de tipificación de las instituciones, se materializa en un Registro Federal de instituciones. En palabras de uno de los entrevistados:...“Ahí empezó la reglamentación, las resoluciones del consejo federal y dice: una educación técnica de nivel medio debe tener estos campos de formación, esta cantidad de horas” (Entrevista 1-01-E1).

Una vez producido este registro, se acordó a nivel federal la estructura de la oferta y así se recuperó el carácter nacional de los títulos emitidos. Uno de los entrevistados afirma que,...

El otro instrumento que tiene que ver con la homologación de los títulos, se relaciona más con lo curricular, es decir, la generación de trayectorias formativas, con los perfiles que se demandan en el sector productivo pero que también cumplan con ciertos requisitos. Entonces aparece en el proceso de homologación, la estandarización de esas trayectorias formativas en contenidos vinculados al perfil profesional.” (Entrevista 1-01-E1).

Todos los funcionarios de INET entrevistados señalan la centralidad que tiene la disponibilidad del fondo (creado por Ley de Presupuesto), como herramienta para viabilizar este ordenamiento. “(...) Por otro lado, la utilización del fondo, es decir, poner condiciones (...) para que pudieran llevar adelante trayectorias formativa de calidad.” (Entrevista 1-01-E1).

En el caso de **Brasil**, mediante el acuerdo alcanzado en las Directrices Nacionales, ofrecen una vasta oferta desde el nivel medio, superior y formación profesional.

Es importante señalar que, el mencionado acuerdo abarca toda la oferta, es decir, la Red Federal, Sistema S, etc. Desde el PRONATEC, como política integral, se materializa este acuerdo.

Funcionarios del sistema S, cuya oferta se caracteriza por la flexibilidad y rápida respuesta al sector productivo, mencionan como estructuran los trayectos formativos enmarcados en los lineamientos nacionales, afirman que: “El PRONATEC trabaja en formar a los trabajadores de manera más universal desplazando la actividad industrial de las regiones metropolitanas para nuevas fronteras”. (Entrevista 2-07-E4)

Al indagar en la articulación con otras redes, señalan que:”la percepción que la industria tiene acerca de otras redes, nosotros no sabemos, no tenemos esa información. Lo que sí sabemos es que la industria solicita cada vez más profesionales más calificados”. (Entrevista 2-07-E4)

Desde educación - cartera responsable de PRONATEC- uno de los funcionarios entrevistados considera que...”Hay un avance con respecto a que ahora tenemos convenios con otros Ministerios y esto es gracias al Pronatec.” (Entrevista 2-02-E1)

El mismo funcionario reconoce el papel del sistema S, en particular menciona a SENAI, dentro de PRONATEC. “El SENAI tiene más experiencia que otras instituciones de enseñanza...entonces el Ministerio reconoce que sin el sistema del SENAI, el PRONATEC no alcanzaría el objetivo.(Entrevista 2-02-E1)

En el caso de **Colombia**, la oferta está organizada desde educación y desde SENA -bajo la órbita del reciente ministerio de trabajo-. Durante el período de estudio la direccionalidad del diseño de políticas, esta signada por el acuerdo nacional materializado en CONPES, abocado, en un primer momento, a la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones. En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: “comisiones inter institucionales (de CONPES) están diseñando las políticas y tomando algunas decisiones de orden político administrativo para ir montando todo lo que se requiere para el marco nacional de cualificaciones” (Entrevista 3-03-E2)

Conforme informa otro de los funcionarios entrevistados, la direccionalidad de estas políticas se encuentra orientada a:

Políticas de internacionalización de la oferta, de gestión de estándares de calidad, de certificación de calidad... El discurso esta también muy concentrado en que la educación técnica,

profesional y tecnológica en Colombia sea educación superior, por lo tanto sea una educación profesionalizante con unos niveles diferentes a la formación para el trabajo, que es complementaria y también es una forma para moverse en el sistema. (Entrevista 3-03-E1)

Un comentario reiterado por todos los funcionarios entrevistados es el de la orientación de éstas políticas, enmarcadas en la transformación productiva del país. Uno de los entrevistados, al referirse al tema, afirma:

Sobre todo nosotros impulsamos también mucho el tema a través de los niveles técnicos profesionales y tecnológicos para que se promueva la transformación productiva del país. Mientras más personas estudien en ese nivel educativo lograremos más niveles de competitividad.” (Entrevista 3-03-E1)

Los expertos señalan la necesidad de diseñar las ofertas desde una perspectiva de integralidad y articulación con políticas nacionales.

### **5.3. Sistemas de información**

En cuanto a los sistemas de información, se identifican acciones en los tres países con diferente nivel de institucionalidad y utilización de los mismos.

En el caso de **Argentina**, los actores entrevistados reconocen un escaso grado de avance respecto de contar con un sistema que funcione como insumo para el diseño de las ofertas. Los representantes de la cartera educativa y laboral realizan Informes de coyuntura económicos, los cuales fueron insumo para los encuentros con los sectores. En INET informan que, en la

actualidad, estos análisis de coyuntura están discontinuados y, en su lugar, se decidió poner a disposición de los interesados una serie de fuentes de información primaria disponibles en la página web. La dificultad que presenta esta nueva modalidad es la presunción de que los interesados podrán realizar el análisis por sí mismos a partir de la lectura del material disponible, a sabiendas que -en muchos casos- se trata de información estadística o datos económicos de difícil acceso para un público no especialista en la temática. En este sentido comentan que la disponibilidad de la información sin filtrar por la mirada de algún consultor, permite a los usuarios realizar sus propios análisis:

Nos dimos cuenta que era mejor todas las fuentes de información que usaba un consultor, ponerlas en la página de los foros: Ministerio de Industria, Ministerio de Trabajo, Cámara Argentina de la Construcción... había problemas porque se transformaban los datos de una manera no rigurosa, se volcaba mucho la expectativa del especialista... (Entrevista 1-01-E1).

Los funcionarios de trabajo reconocen esta carencia y afirman que: “Tendríamos que desarrollar la consultoría más vinculada con las temáticas de empleo y formación, no tanto de educación, ...” (Entrevista 1-01-E2).

El sector empresario también reconoce la carencia. Informa que dentro del protocolo de fortalecimiento institucional de la red de instituciones (impulsado y financiado por trabajo) uno de los componentes es un sistema de información.

(Sistema de información) para cada una de las instituciones con un solo formato, un solo estándar o sea hay un solo consultor para todas y nosotros aspiramos que una vez que eso esté en funcionamiento tengamos otra fuente de información pero hoy no exist. (Entrevista 1-05-E4).

Al indagar en el tema de los sistemas de información es notorio como los representantes de los trabajadores, como los directivos de los centros, responden refiriéndose a la matrícula. No mencionan informes de coyuntura, ni consulta a bases de datos estadísticos. Los centros han mejorado la infraestructura mediante los planes de mejora (presentaciones por proyectos), algunos acceden además a becas para los participantes. Uno de los entrevistados informa que “El primer impacto que vimos fue el incremento de la matrícula” (Entrevista 1-07-E5).

Otro de los referentes del nivel micro entrevistados, al ser indagado respecto del tema de sistemas de información, informa que: “...tratamos de lograr contactos con las diferentes cámaras para que esta gente pueda acceder a un trabajo. Tenemos una base de datos de todos los alumnos que han participado en los cursos” (Entrevista 1-03-E3).

En ambos casos, ante la pregunta direccionada a la consulta de informes de coyuntura o materiales producidos por ambas carteras, la respuesta fue negativa.

En el caso de **Brasil**, en todas las redes –de ofertas formativas- existen sistemas de información y seguimiento. Se produce información a modo de seguimiento de los dispositivos utilizados en el PRONATEC. Al respecto se cita el párrafo de una de las entrevistadas de educación, referido a las acciones de seguimiento para los alumnos.

A través de las investigaciones comprobamos que este abandono tenía que ver principalmente con cuestiones sociales como que el horario no es compatible, porque el transporte no le permite llegar a su casa en un horario. En fin, cuestiones externas a la escuela. (Entrevista 2-02-E1).

La entrevistada afirma que por medio de los estudios realizados están considerando que, no es suficiente proponer becas –como se realiza- sino que, la retención también necesita de otros modelos institucionales

Al indagar sobre la necesidad de recabar otro tipo de información, los ent... “la modificación de la estructura formal de la escuela, flexibilizando los horarios (...) Preparar la escuela para otra realidad que es la que vivimos. Esto implica un cambio en la forma de gestión y también en la mentalidad del docente.”. (Entrevista 2-02-E1) revistados del ministerio de educación señalan la necesidad de generar un Mapa de la Educación Profesional, que pueda vincular mejor la oferta educativa con la demanda y mejorar el sistema de información. En palabras de uno de ellos: “No sólo lo que respecta a la metodología sino también tener una herramienta que permita que anualmente podamos actualizar los datos y proyectar para acciones futuras. Es un trabajo complejo que va a posibilitar también la actualización periódica”. (Entrevista 2-01-E1)

Por su parte, uno de los referentes del SENAC, menciona cómo funcionan los mecanismos informales que le permiten al centro estar informado acerca de los requerimientos de capacitación del mercado de trabajo y a su vez, los mecanismos formales establecidos para obtener información acerca de la inserción laboral de sus egresados. Asimismo, describe la existencia de una bolsa de trabajo propia, a la cual pueden acceder libremente todos los egresados para poder conseguir un empleo una vez finalizado el trayecto formativo. Así menciona el papel de los egresados como fuente de información, “Ellos (los egresados) siempre están entre el mercado y el SENAC y eso es bueno para nosotros. El mercado avanza y ellos traen la información y se actualizan los cursos”. (Entrevista 2-06-E4)

Además, dentro de las acciones de seguimiento, desarrollan otra línea, de evaluación de la inserción. Uno de los entrevistados informa que:

Cuando el alumno comienza el curso, se toman sus datos y cuando está terminando se ve si durante el transcurso del mismo, consiguió trabajo, si le gustó el curso, si mejoró, etc. Un año después de que terminó se lo contacta para ver cómo es su situación. (Entrevista 2-06-E4)

Otra instancia de producción de información, dentro de ésta línea, es la evaluación externa que realizan, llamada Programa de Evaluación de Desempeño de los Estudiantes. El entrevistado menciona que:

El objetivo es verificar el alcance de las competencias previstas en el perfil profesional y en el itinerario formativo...Partimos de una matriz de referencia elaborada en base al diseño curricular nacional... Esta matriz contempla las unidades de competencias y las capacidades básicas técnicas de su gestión. (Entrevista 2-06-E4)

Otro de los aspectos vinculados con los sistemas de información, se centra en las actividades de difusión de la oferta, en la visibilización de los cursos en las comunidades locales. Allí, desde la Red CERTIFIC se mencionan la importancia de los medios de comunicación para la comunicación de los eventos, mientras que desde el sistema S, plantean la dificultad que representa la expansión de la frontera industrial por fuera de los ejes metropolitanos. Afirman que esta expansión requiere de un proceso de sensibilización en las comunidades locales con la finalidad de lograr una familiarización con las actividades que se intentan alojar en los territorios. Este trabajo de difusión también es llevado a cabo desde SENAI. Así lo mencionan los entrevistados de los institutos federales y de SENAI: “Se realiza a través de los sindicatos de los trabajadores y los líderes de la comunidad, además de todos los medios de comunicación como

panfletos, programas de radio, etc. Cada instituto tiene una forma diferente de cómo llegar al público”. (Entrevista 2-07-E4)

Respecto al seguimiento de egresados, los referentes de los institutos federales entrevistados mencionan que, se van gestionando proyectos que conducen a la obtención de información acerca de la trayectoria laboral de sus egresados. Afirman que: “No tenemos formalizado el acompañamiento a los egresados. Lo hemos realizado pero a través de proyectos específicos.” (Entrevista 2-08-E5)

En **Colombia** se han desarrollado múltiples sistemas de información que permiten obtener un seguimiento de los egresados del sistema educativo formal, así como también está en vigencia el Observatorio laboral. Desde la cartera laboral se menciona la utilización que se hace de la información recabada en el observatorio, la cual se concentra en el seguimiento a graduados a nivel censal. Para este relevamiento, aplican una metodología que permite, saber la inserción en el sector formal, la migración laboral, el salario, el grado de educación, la inserción en sector económico. Se inició en 2003 y progresivamente se ha ido mejorando, contando con series censales desde esa fecha. Uno de los entrevistados afirma que desde el observatorio se cuenta con:” Una serie de variables de caracterización de esa vinculación laboral de la persona...el sistema es muy robusto...tiene un seguimiento de varios años... hace seguimiento censal”. (Entrevista 3-01-E1)

Por otro lado, el SENA también desarrolla desde hace más de veinte años un sistema de información de empleo que, favorece la intermediación laboral y, el seguimiento de egresados. Mediante este servicio se pretende poner en contacto la oferta laboral con la demanda, acercando a los empleadores y los trabajadores. El responsable del sistema comenta que, a partir de 2004 se

cambia el enfoque del sistema, “se orienta hacia un sistema de gestión para el empleo... se incorpora la atención virtual,...con un aplicativo... (Entrevista 3-06-E2). Comenta que, esta información se procesa y difunde mediante informes actualizados semanalmente. A su vez señala una limitación de estos datos, “solamente figura la gente que se inscribe en el servicio de intermediación de empleo del SENA, pero hay otras personas que no llegan al SENA”. (Entrevista 3-06-E2)

Analizando los límites del sistema, respecto de la correlación de la demanda con la oferta estructurada, uno de los funcionarios de trabajo entrevistados considera que: “El sistema de información del SENA nos permite hacer ese seguimiento transversal... hoy la persona que hace las normas de competencia no te puede garantizar que los programas y los currículums hayan usado las titulaciones”. (Entrevista 3-04-E2)

Otro de los funcionarios entrevistados de SENA, afirma que “los resultados de la intermediación de empleo son significativos, es decir, la cantidad de personas que se emplean” (Entrevista 3-06-E2)

Como instancia de captación de información, el funcionario, pondera el resto de las acciones de difusión que viene realizando la institución, como los tecnoparques, como estrategias de divulgación tecnológica y vinculación con el ámbito productivo y la comunidad en general. “Están muy orientados a difundir tecnologías...hay ya una red a nivel nacional de centros de ese tipo y también en donde está vinculado el sector productivo que recibe información tecnológica” (Entrevista 3-06-E2)

Por otro lado, en la entrevista en el nivel institucional, el entrevistado comenta algunos de los procedimientos del aplicativo SOFIA Plus (portal de oferta educativa), que es una herramienta tecnológica que tiene como objetivo mejorar la eficiencia de los procesos de

matriculación, diseño curricular, planeación de la formación, gestión de ambientes de aprendizaje y certificación. El sistema busca fomentar el aprendizaje por proyectos de los estudiantes y la configuración de trayectos formativos que les permitan acceder a la certificación parcial o total de la titulación. Se desarrolla por medio de un aplicativo. El entrevistado informa que “nosotros tratamos de hacer encuestas para saber cómo están los chicos, si están siendo empleados o no después de su etapa productiva.” (Entrevista 3-09-E5). Afirma que la información sistematizada retroalimenta el proceso formativo.

A su vez, uno de los entrevistados de SENA comenta como otra instancia de producción de información, el registro de los ‘proyectos especiales’ desarrollados con diferentes instituciones. Menciona algunos, como: “el de formación y capacitación para la alta dirección de las empresas y otro que es el de creación de unidades de investigación y desarrollo en las empresas... un centro de investigación sobre formación profesional.” (Entrevista 3-06-E3).

Los expertos afirman en que “los sistemas de información son el punto de partida para la definición de los catálogos”. (E-6-1). Esta aseveración no se vio reflejada en ninguna de las entrevistas realizadas a los actores.

Otro de los expertos vacila respecto de la necesidad-utilidad de los sistemas de información, afirma que:

(...) tenemos muy clara la lógica en que se puede intercalar digamos un sistema de información sobre el mercado de trabajo en el ámbito de los sistemas nacionales de formación pero todavía estamos en deuda en desarrollar esos sistemas, o sea los observatorios son algo muy precario. Tenemos todavía un desafío muy grande de sistema. (E-6-4)

#### 5.4. Sistemas de aseguramiento de la calidad

Con respecto a los sistemas de aseguramiento de la calidad, se verifican desarrollos disimiles en los tres países.

En **Argentina**, el Ministerio de Trabajo ha impulsado el tema, dentro de la línea de fortalecimiento institucional, mediante la cual realizan un proceso de evaluación de los centros de FP y, los orientan en el desarrollo de acciones de mejora para su financiamiento. Este programa tiene gran aceptación por parte las instituciones, aunque aún no todos los centros saben que pueden acceder a dicho programa. Así lo confirma uno de los entrevistados: “... ahí fue que investigamos en el Ministerio de Trabajo... nuestro centro (es) categoría D, es la más baja...”. (Entrevista 1-07-E5).

En el caso de **Brasil**, solamente los representantes del Sistema S entrevistados hacen mención al sistema de aseguramiento de calidad. SENAI viene certificando, bajo normas ISO, desde la década del noventa y, ha participado de varios programas de gestión de la calidad y brinda servicios en ésta línea, como lo confirma uno de los entrevistados, “El SENAI es contratado por estos organismos certificadores para que con nuestra estructura montemos las pruebas y midamos las habilidades o competencias que los profesionales tienen. Tanto en el área más profesional y en la educacional”. (Entrevista 2-07-E4). El mismo entrevistado comenta el uso que se le da a la evaluación al interior de SENAI, transformándose en una herramienta de mejora, “La evaluación que realizan las unidades es una herramienta...que permite mejorar la calidad del curso. Está impulsada por el Departamento Nacional para la unidad escolar.” (Entrevista 2-07-E4)

En **Colombia**, en cuanto al desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad, desde el Ministerio de Educación se hace referencia al proceso por el cual toda la oferta correspondiente a la educación técnica profesional y tecnológica que se imparte tanto en los centros de educación superior como por el SENA, debe cumplir con las normas de calidad elaboradas. De esta forma se logra homologar las titulaciones de las ofertas surgidas en el marco de la cartera educativa y la de trabajo. Uno de los funcionarios entrevistados de educación confirma que se invitó a SENA para que, “los programas que hacían parte de la órbita en la educación superior pasaran por todo el sistema de aseguramiento de la calidad”. (Entrevista 3-02-E1)

Se verifica así el papel del sistema de aseguramiento de calidad como herramienta para el ordenamiento de la oferta, situación clave para viabilizar la construcción del Marco Nacional. El mismo funcionario comenta que, mirando toda la oferta, quedaría fuera del sistema de aseguramiento, “todo otro universo que la formación para el trabajo y el desarrollo humano”. (Entrevista 3-02-E1)

Respecto al tema de aseguramiento de calidad, uno de los expertos resalta la experiencia de SENAI, “es muy importante en términos de aseguramiento de calidad, por el desarrollo que tienen en el tema de indicadores para adecuar la oferta, en el marco de los referenciales” (E-6-2). También destaca, siempre para el caso de Brasil,

(...) el sistema nacional de evaluación de cursos efectuado por el MEC/ INEP para todos los cursos, tanto públicos como privados que realiza una evaluación in situ para renovar la autorización para su funcionamiento y además de eso se aplica una prueba nacional cada 3 años, la que otorga un índice de calidad (denominado CPC. (E-6-2).

Otro experto, realiza una mirada integral al proceso de aseguramiento de calidad y considera:

(...) el concepto de calidad ... está más centralizado en cosas como tener un órgano directivo tripartito por ejemplo, que pueda imparcialmente dirigir la demanda, encaminarla, organizar los perfiles y que eso este fuera de las instituciones y no como antes que se hacia adentro. (E-6-4)

A partir de las voces de los actores y, de la información presentada en los capítulos 3 y 4, analizados en función de los puntos de partida desarrollados en el capítulo 1, se presentan los hallazgos que se han identificado, a modo de tendencias emergentes.



## **Capítulo 6: Tendencias y situaciones emergentes**

En este capítulo se presenta el análisis de la situación caracterizada en función de los núcleos de análisis propuestos en la metodología a fin de identificar las tendencias y situaciones emergentes a modo de hallazgos y aportes del presente trabajo.

### **6.1. Tendencias y situaciones emergentes**

#### **El gobierno de la EFTP, conforme la articulación intergubernamental**

Al indagar respecto de cuáles son los aspectos referidos a la constitución, construcción y desarrollo de la ordenación de la oferta de formación para el trabajo- en particular la EFTP- orientada hacia un enfoque de integralidad, se encuentra la siguiente situación.

Los países analizados presentan una situación similar respecto al crecimiento económico que impacta de manera directa, en la necesidad de mejorar la oferta formativa. Los tres países presentan altas tasas de escolarización, no obstante, persiste en Brasil un porcentaje significativo de analfabetismo.

Al analizar la situación respecto del gobierno de la EFTP, se encuentra que Brasil y Colombia presentan una fuerte articulación, en cambio, en Argentina, hay una alta fragmentación, dada la coexistencia de dos sistemas paralelos. En el caso de Brasil, con el PRONATEC y en Colombia con el CONPES, se observa la intencionalidad de construir una mirada integral en la definición de políticas sobre la formación de la fuerza de trabajo. Esto se da, a fin de construir una configuración política donde dialoguen las diferentes lógicas: educativa, social y laboral. Esta

direccionalidad es reconocida y aceptada por los diferentes actores, tal lo mencionado en las entrevistas.

### **Aspectos normativos**

En los tres países relevados, se reconoce un alto nivel de desarrollo de la normativa, dado que existe marco legal -leyes ordenadoras- que dan sustento a las diferentes políticas en curso. En el caso de Brasil y Colombia, desde un enfoque integral y, en el de Argentina, con un marco legal donde las políticas de los ministerios de educación y de trabajo se desarrollan en vías paralelas. Esto produce una duplicidad de registros y de líneas de financiamiento.

### **Ordenación de la oferta formativa: Catálogo de Cualificaciones/títulos/cursos**

Se ha identificado, como tema de agenda en los tres países, la construcción de un catálogo ordenador a nivel nacional. Resulta clave la necesidad de construir dispositivos ordenadores, transparentes y de manejo público, tal como es de esperar que ocurra con los catálogos.

En este proceso, donde todos los países y expertos coinciden en la funcionalidad del MNC como ordenador de la oferta, se verifican distintos tipos de catálogos, de ocupaciones, de cualificaciones, de perfiles y de títulos. En el caso de los catálogos de títulos de Brasil, es notoria la centralidad que todos los actores entrevistados, le asignan y, todos reconocen la alta funcionalidad de éstos. Presenta alta visibilidad el imperativo de ordenación de la oferta. Esto ha sido posible ya que se logró un acuerdo político para viabilizar esta construcción, asignándole la responsabilidad al Ministerio de Educación.

En el caso de Colombia, el proceso en el cual se está trabajando en el ordenamiento de la oferta –dado los diferentes efectores-, se hace con miras a la construcción del MNC. En éste caso, se encontró una tensión entre los diferentes actores. Se intenta gestionar este proceso, el cual está

marcado desde diferentes miradas, como la de los trabajadores que vacilan sobre la funcionalidad del MNC y su impacto en la negociación colectiva. A pesar de haber logrado el acuerdo para el armado del CONPES, queda pendiente la construcción de un acuerdo político para su desarrollo y viabilidad.

En Argentina, coexisten dispositivos impulsados por los Ministerios de Trabajo y de Educación, desde donde se realizan registros de instituciones de EFTP y catálogos.

En este sentido, es posible afirmar que en Brasil se puede considerar un alto grado de consolidación de la perspectiva de integralidad; la situación en Colombia se caracteriza por la orientación hacia la integralidad y la definición de acciones específicas tendientes a la misma. Y, en el caso de Argentina, se verifica una fractura materializada en los dos sistemas que impulsan los distintos Ministerios, sin miras a diseñar políticas integrales, que coordinen ambas gestiones.

### **Diseño de los sistemas formativos.**

Los tres países se encuentran abocados a desarrollos institucionales para los cuales han construido acuerdos y no se planifica realizar reformas estructurales en la oferta (años de escolaridad, niveles, etc). Argentina y Brasil -conforme el recorrido histórico de la oferta de EFTP- la ubican desde el nivel medio. En cambio, en Colombia la oferta se inicia en el nivel superior.

Argentina, mediante la Ley de ETP de 2005, define y registra instituciones de EFTP (de nivel medio, superior y formación profesional). Este ordenamiento fue identificado como una acción prioritaria dado el caos reinante producto de la reforma impulsada en los 90', siendo uno de los efectos más notables, la carencia de títulos nacionales para las ofertas de EFTP. La responsabilidad de este proceso es asumida por INET. Se destaca la viabilidad producida por la disponibilidad de fondos específicos para impulsar las políticas de mejora de la ETP. El

ministerio de trabajo, al no tener instituciones educativas a su cargo, no participa en el proceso. Al igual que INET, tiene un registro de instituciones, como instancia de identificación para acceder a la financiación de proyectos de mejora orientados al aseguramiento de calidad.

En el caso de Brasil, mediante el acuerdo alcanzado en las Directrices Nacionales, se ordenan las acciones en los niveles medio, superior y en formación profesional. Se destaca que, el mencionado acuerdo abarca toda la oferta, es decir, la Red Federal, Sistema S, etc. Desde el PRONATEC, como política integral, se materializa este acuerdo.

En el caso de Colombia, la oferta está organizada desde educación y desde SENA -bajo la órbita del reciente ministerio de trabajo-. Durante el período de estudio la direccionalidad del diseño de políticas, estaba signada por el acuerdo nacional materializado en CONPES, desde donde se impulsa la articulación entre ambos circuitos, propendiendo así a la navegabilidad en el sistema.

En el caso de Brasil y particularmente de Colombia, se mencionan los cambios en la matriz productiva y en la identificación de sectores prioritarios, como elementos claves para la definición de trayectos formativos pertinentes.

### **Reconocimiento de aprendizajes obtenidos fuera del sistema educativo.**

A través de lo trabajado se puede señalar la relevancia de estas políticas como instrumento privilegiado para impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida.

Los tres países reconocen la centralidad que supone como política para la integración social y es asumido en cada caso, desde diferentes estrategias.

En Argentina, es mandato de la Ley de ETP, pero no se ha tratado aún como una política nacional, existen experiencias provinciales y sectoriales. Se puede considerar pues que, existe -a pesar de contar con marco legal- una débil inserción de la temática, con desarrollo fragmentado.

En el caso de Brasil, se reconoce un alto grado de formalización respecto al ingreso y tratamiento de la misma. La institucionalidad creada para el reconocimiento de saberes de los trabajadores, -entendido como una política pública de inclusión social instituida a partir de la articulación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Empleo-, es la Red CERTIFIC (Red Nacional de Certificación Profesional y Formación Inicial y Continua). En el período considerado, el sistema S aún no participaba en la Red y, se estaba trabajando en su incorporación. En este caso se puede considerar pues, un alto grado de formalización en proceso de superación de la fragmentación institucional.

En Colombia, es SENA el encargado de realizar la certificación de competencias y, desde el ministerio de educación, se están realizando las acciones necesarias para la homologación de los títulos emitidos -desde SENA- como parte de este proceso de articulación de la oferta. En este caso se puede considerar una alta inserción de la temática con desarrollo fragmentado en transición, dado que está siendo atendido con acciones específicas.

### **Desarrollo del enfoque de competencias (FBC/EBC).**

En los tres países se verifica la incorporación del mismo, con diferentes niveles de desarrollo, presentándose así un panorama heterogéneo que, se evidencia y tensiona en el nivel micro.

Brasil y Colombia presentan alto grado de consolidación, dado por el desarrollo del Sistema S y SENA, respectivamente, donde se impulsa el modelo desde que ingresó en las agendas de la región. Ambos organismos cuentan con el apoyo de OIT-CINTERFOR en esta tarea. En ambos países existe una discontinuidad, que no llega a ser fractura, desde ambas carteras educativas. Las escuelas de la Red, en el caso de Brasil, presentan baja consolidación dado el carácter optativo de incorporación del enfoque. Esta situación se está modificando,

debido al impulso de la RED CERTIFIC, dado que el dispositivo se basa en el enfoque de competencias. Una situación similar ocurre en el ámbito educativo en Colombia, donde se verifica una resistencia que, ejercen las instituciones de educación superior, para adaptar sus programas, en función del desarrollo de competencias profesionales

En Argentina, la EBC presenta un espacio de tensión. Mientras que la cartera de trabajo se enmarca en el enfoque, la cartera de educación no define posición. En la cartera laboral, se han desarrollado normas de competencia, los respectivos diseños curriculares y, se han impulsado diferentes acciones de capacitación –en particular de diseño curricular basado en competencias-, dirigida a los centros de FP. Desde educación, a pesar de no mencionar explícitamente el concepto de EBC, afirman que el desarrollo de los perfiles profesionales no se opone al enfoque por competencias. En éste caso, parecería que a nivel macro no presenta dificultades, dado que la arena de conflicto es el nivel micro –se recuerda que el ministerio de trabajo no tiene instituciones propias, como es el caso de SENA y Sistema S- donde las instituciones educativas deben camuflarse dependiendo del interlocutor. En los planes de mejora -proyectos institucionales para acceder a financiamiento- hablan así de competencias o de saberes dependiendo del ministerio donde sea presentado. Se puede considerar pues que, se verifica un bajo nivel de consolidación del enfoque con alta fractura en el nivel micro, donde resulta depositado un debate no dado en el nivel macro.

### **Mecanismos de diálogo con los actores.**

En los tres países existen mecanismos consolidados para el dialogo social, impulsada históricamente de OIT-CINTERFOR.

En Argentina, desde ambas carteras se desarrolla una institucionalidad para el diálogo con los actores sociales y de gobierno. Desde trabajo se convoca a los Consejos Sectoriales y desde

INET, mediante CoNETyP (Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción), se llevan a cabo Foros Sectoriales. Los actores sociales convocados son los mismos para ambos espacios, situación ésta señalada en las entrevistas, donde todos sugerían la coordinación y organización de un único sistema. Cabe destacar que, reconocen los espacios de articulación, valorizando su existencia y destacando la posibilidad de participación en el armado de los perfiles y los marcos de referencia y, señalan la centralidad de este trabajo para poder validar todo el proceso. Estas estructuras funcionan en el nivel macro. Las instituciones educativas no participan en éstos espacios, a pesar que lo intentan.

En el caso de Brasil, como ocurre con Colombia, el tema de diálogo social es llevado desde una institucionalidad consolidada en el tiempo como es el sistema S y SENA, respectivamente.

En el sistema S las decisiones estratégicas se toman en el consejo, que tiene estructura tripartita. Aseguran que las voces de los representantes de los trabajadores y del ámbito empresarial son incorporadas y mencionan otros mecanismos de diálogo con el fin de mantener una permeabilidad con el entorno. Por otro lado todas las instituciones de la Red cuentan con consejos superiores, conformados con una estructura tripartita para la toma de decisiones.

En cuanto a los mecanismos de diálogo con los sectores, en Colombia, SENA tiene una vasta experiencia de trabajo en articulación con el sector productivo y atendiendo las demandas locales. En la dinámica para detectar necesidades de formación, se recurre al trabajo con mesas sectoriales, conformadas por múltiples actores locales, públicos y privados. Los centros de SENA participan en estos espacios, incluso algunas mesas están localizadas en éstos.

Por su parte, el ministerio de educación de Colombia, convoca a los actores, mediante un dispositivo llamado alianzas estratégicas, -donde participan las instituciones educativas- como otra instancia de negociación y vinculación con el sector socio-productivo, los gobiernos locales

y las organizaciones sociales que posibilitan la readecuación y actualización de la oferta de educación superior.

Ninguna de las carteras menciona interacción entre los dispositivos –mesas sectoriales y alianzas estratégicas- siendo ambos de carácter sectorial.

Respecto de los tres países, se verifica alto grado de consolidación del dialogo social – desde una definición sectorial-, con desarrollos paralelos desde ambas carteras, presentándose así un alto grado de fragmentación. Al centrar la mirada en el nivel micro, tanto Brasil como Colombia presentan un diálogo institucionalizado; en el caso de Argentina se identifica una fractura con el nivel micro.

### **Sistemas de información**

En este trabajo se ha fundamentado la necesidad de contar con sistemas de información –y también de aseguramiento de la calidad, desarrollado en el siguiente punto- que, interactúen con los efectores, tanto de nivel macro como de nivel micro, poniendo a disposición información oportuna, relevante y amigable para la toma de decisiones. Desde ésta perspectiva se indagó respecto de la temática en los países estudiados. O sea, el análisis esta sesgado y no se plantea una indagación en profundidad de los mismos.

En cuanto a los sistemas de información, se identifican acciones en los tres países, con diferente nivel de institucionalidad y utilización de los mismos.

En el caso de Argentina, los actores entrevistados reconocen un escaso grado de avance respecto de contar con un sistema que funcione como insumo para el diseño de las ofertas. Hay desarrollos discontinuados que no son reconocidos en el nivel micro.

En el caso de Brasil, en todas las redes –de ofertas formativas- existen sistemas de información y seguimiento. Se produce información a modo de seguimiento de los dispositivos

utilizados en el PRONATEC, acciones de seguimiento de egresados y recientemente desarrollan otra línea, de evaluación de la inserción. Existe también un uso de los sistemas de información orientados a la difusión de la oferta, para dar visibilidad a los cursos en las comunidades locales.

En Colombia se han desarrollado múltiples sistemas de información que permiten obtener un seguimiento de los egresados del sistema educativo formal, así como también está en vigencia el Observatorio laboral. Desde la cartera laboral se menciona la utilización que se hace de la información recabada en el observatorio, la cual se concentra en el seguimiento a graduados a nivel censal. Por otro lado, desde SENA también se desarrolla desde hace más de veinte años un sistema de información de empleo que, favorece la intermediación laboral y, el seguimiento de egresados.

Un dispositivo novedoso desarrollado desde educación es el aplicativo SOFIA Plus (portal de oferta educativa), que es una herramienta tecnológica que tiene como objetivo mejorar la eficiencia de los procesos de matriculación, diseño curricular, planeación de la formación, gestión de ambientes de aprendizaje y certificación. El sistema busca fomentar el aprendizaje por proyectos de los estudiantes y la configuración de trayectos formativos que les permitan acceder a la certificación parcial o total de la titulación.

Se puede leer que en los países de Brasil y Colombia se verifica un alto grado de consolidación en el desarrollo de sistemas de información. En el caso de Argentina es muy bajo el nivel de desarrollo y, no podría hablarse de la existencia de éstos.

Cabe señalar, la falta de mención por parte de los actores del uso de sistemas de información para la definición de los catálogos y, como insumo para la actualización curricular. Excepto el SENAI, desde donde se impulsan estudios de prospectiva.

### **Sistemas de aseguramiento de la calidad.**

Se verifican desarrollos en los tres países, siendo que desde los ministerios de educación de la región se viene impulsando la aplicación de operativos nacionales de evaluación, incluso participando de pruebas internacionales como PISA.

En Argentina, el Ministerio de Trabajo ha impulsado el tema, dentro de la línea de fortalecimiento institucional, mediante la cual realizan un proceso de evaluación de los centros de FP y orientan en el desarrollo de acciones de mejora para su financiamiento. Desde INET, vía los planes de mejora, se incorpora la autoevaluación institucional, pero no tiene el mismo carácter condicionante de financiamiento. Los planes son evaluados desde una lógica proyectual.

En el caso de Brasil, solamente los representantes del Sistema S entrevistados hacen mención al sistema de aseguramiento de calidad. SENAI viene certificando, bajo normas ISO, desde la década del noventa y, ha participado de varios programas de gestión de la calidad y brinda servicios en ésta línea.

En Colombia, desde el ministerio de educación, se hace referencia al proceso por el cual toda la oferta correspondiente a la educación técnica profesional y tecnológica que se imparte tanto en los centros de educación superior, como por el SENA, debe cumplir con las normas de calidad elaboradas. De esta forma se logra homologar las titulaciones de las ofertas surgidas en el marco de la cartera educativa y la de trabajo. Se verifica así el papel del sistema de aseguramiento de calidad como herramienta para el ordenamiento de la oferta, situación clave para viabilizar la construcción del Marco Nacional

Resulta así que sólo para el caso de Colombia se verifica una direccionalidad del tratamiento del aseguramiento de la calidad orientado hacia la construcción de un sistema integral.

### **A modo de comentario final,**

En América Latina, en relación a Europa, la situación de la EFTP es más heterogénea en cuanto al desarrollo de sistemas nacionales de cualificaciones y los avances en una de sus herramientas, la aparición de los MNC es incipiente. El foco parecería estar puesto en el ordenamiento de la oferta, vía construcción de catálogos nacionales.

Paulatinamente, se verifica la incorporación en las agendas nacionales de la organización de una política que regule y administre el reconocimiento de los aprendizajes formales e informales previos, la transparencia de las cualificaciones, la visibilidad de las mismas, surgen diferentes mecanismos de participación de los actores, los cuales tienen como premisa, el dialogo social tripartito. Chile, México, Colombia y República Dominicana son los países que tienen cierto grado de avance, dado que han podido iniciar las acciones tendientes al diseño y operatividad de un MNC. Otros países, como Brasil, Bolivia, Uruguay y Argentina están abocados al desarrollo y puesta en práctica de programas, dispositivos o sistemas para el reconocimiento de aprendizaje no formal e informal y la certificación de competencia laboral y al armado de catálogos nacionales.

En los tres países, se registra que los ministerios de educación discuten el enfoque de formación por competencias en la educación de nivel medio y superior técnico y tecnológico. Por su parte, los ministerios de trabajo que actúan en el marco de las políticas activas de empleo, están pasando de una preocupación inicialmente cuantitativa, centrada en paliar la situación de grupos vulnerables al desempleo, a otra que incorpora un ingrediente cualitativo orientado a lograr cualificaciones útiles en la vida productiva, con competencias certificables y transferibles, que apuntan a la mejora del tejido productivo.

En general, las reformas educativas que se están desarrollando en la región, abordan el enfoque de una educación basada en la construcción de competencias desde una “perspectiva mixta”, (Diaz Barriga, 2011) es decir, ubicando el desarrollo en una posición superadora de las miradas contradictorias de adecuación al mercado y, educación como derecho; considerando el marco interpretativo de los conceptos en el enfoque (Barnett, 2001). En los países en que se está avanzando hacia el currículo por competencias se han concentrado los esfuerzos –hasta ahora- en el diseño curricular, pero queda pendiente el desarrollo de una didáctica para EFTP en el marco de la FBC–situación que sería esperable fuera incorporada en la formación de docentes-. Se necesitaría entonces desarrollar estrategias pedagógicas, materiales educativos y prácticas docentes que contribuyan al desarrollo de tales competencias. “No ha sido fácil su transposición didáctica, es decir, su traducción para la programación cotidiana de la enseñanza y la orientación del aprendizaje de los alumnos”. De Ibarrola (2016). En el desarrollo de este trabajo se ha analizado el enfoque de FBC, señalando la falta de espacios de discusión con los diferentes actores. En este punto, cabe sumar el señalamiento de Saleme de Burnichon realizado en una ponencia – Congreso de Educación “Pedagogía del Siglo XXI”, Laguna, Brasil, 1994-, en éste sentido, cuando convoca a:

...pensar sobre cuáles son los conceptos que no se profundizan, que se trivializan, aunque en el curriculum se presenten como “lo que debe ser”. Se trata justamente de aquellos a partir de los cuales es posible analizar, des-velar la realidad, tanto global como la circunscrita al aula. (Saleme de Burnichon, 1994)

La recontextualización en el nivel micro de las políticas de educación y trabajo es una tarea pendiente. El debate respecto al modelo de gestión de las instituciones tradicionales vs flexibles, es también un desafío a encarar.

Dentro del contexto de las políticas de EFTP, se ha señalado la influencia de los discursos de los organismos internacionales -tanto los de cooperación como los de crédito- para esta construcción. Otro elemento central para el análisis del contexto es la mirada desde la supranacionalidad, materializada por los diferentes procesos subregionales y regionales vigentes.

La EFTP está siendo llamada a resolver, en buena medida, la disociación entre formación académica y formación para el trabajo, que son viejos problemas que aún no han tenido respuesta. Desafío que podrá y deberá asumir en cuanto se continúen con acciones como las descritas anteriormente y se cuente con el apoyo y trabajo mancomunado de los distintos actores sociales. Reconociendo así la centralidad de la construcción social en éstos procesos.

Cabe preguntarse si el complejo andamiaje requerido para el armado de sistemas nacionales de cualificaciones funcionarán, en el contexto de la estrategia política, como “un conjunto de actividades políticas y sociales que podrían enfrentar más efectivamente las desigualdades” (Ball, op.cit)

## **6.2. Prospectiva**

A fin de continuar con otras líneas de investigación a partir del presente trabajo, se señalan las siguientes preocupaciones referidas a las políticas de EFTP:

- Debilidad conceptual con la que se encara el tema de la EFTP y de las competencias en particular

- Necesidad de promover un *enfoque amplio* para el tema de las políticas de EFTP, que incorpore el contexto. Superar el reduccionismo de miradas centradas en adecuación para el empleo, instalando la mejora de la calidad de vida, de la educación como derecho.
- Construir políticas desde una perspectiva de integralidad, que organicen los procesos formativos, transparenten la certificación y evaluación de competencias, aseguren calidad
- Disponibilidad de información confiable sobre el desarrollo de la EFTP, como insumo para la toma de decisiones.
- Incorporar estudios de trayectorias educativas y laborales, recuperando así la perspectiva desde los sujetos.

### **Propuesta de futuras líneas de investigación**

En éste trabajo se ha propuesto un enfoque integral para el análisis de las políticas de EFTP, orientadas hacia el imperativo de “aprendizaje a lo largo de la vida”. Si bien cada núcleo de análisis abordado puede ser objeto de futuras investigaciones, entre otros los siguientes temas deberían ser considerados como prioritarios:

- Estudios nacionales sobre políticas de EFTP como herramienta de cohesión social (desde la perspectiva del ciclo de las políticas de Ball).
- Reconocimiento y validación de saberes obtenidos fuera del sistema educativo.
- Formación por competencias. Desafíos desde la didáctica. Entornos de aprendizaje.
- Formación por competencias. Desafíos desde el modelo de gestión. Hacia un nuevo diseño organizacional.
- Catálogos y marcos nacionales de cualificación. Estudio sobre viabilidad y uso.
- Marcos subregionales. Estudio sobre viabilidad y uso.

- Diálogo social. El papel de los actores sociales en los procesos de construcción de sistemas nacionales de cualificaciones.

## **Siglas**

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAP	Certificado de Aptitud Profesional
CBO	Clasificación brasileña de ocupaciones
CEFET	Centros Federales de Educación Tecnológica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
CoNET	Consejo Nacional de Educación y Trabajo (República Argentina)
DGCFT	Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo
EBC	Educación Basada en Competencias
EBNC	Educación Basada en Normas de Competencia
EFTP	Enseñanza y Formación Técnica y Profesional
EMT	Educación Media Tecnológica
EMTP	Educación Media Técnico Profesional

ETP	Educación Técnica Profesional
EPT	Educación Profesional y Tecnológica (Brasil)
FBC	Formación Basada en Competencias
FP	Formación Profesional
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INET	Instituto Nacional de Educación Tecnológica
LDB	Ley de Directrices Básicas de la Educación
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
NCL	Normas de Competencia Laboral
NTCL	Normas Técnicas de Competencia Laboral
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PISA	Programme for Indicators of Student Achievement
PROFORHCOM	Programa de Formación de Recursos Humanos basado en Competencias
SEB	Secretaría de Educación Básica
SEBRAE	Servicio Brasileiro de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas
SEP	Secretaría de Educación Pública

SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SENAR	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industria
SETEC	Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica
SITEAL	Sistema de Información de Tendencias Educativa en América Latina
SGT10	Subgrupo de trabajo N° 10
SNET	Sistema Nacional de Educación Tecnológica
SNC	Sistema Nacional de Cualificaciones
UE	Unión Europea
VANI	Validación (reconocimiento) de aprendizajes no formales e informales

## Bibliografía

- ACHILLI, E. (2005) *Investigar en Antropología Social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario, Argentina. Laborde.
- ALTHUSSER, L. (1989) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan*, Buenos Aires, Argentina. Nueva Visión.
- ALZATE, J. (2012). *Marco Nacional de Cualificaciones. Análisis preliminar para su diseño y conceptualización en Colombia: una aproximación a la identificación de problemas y necesidades específicas*. . Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación. CPS N° 2120410
- ARBIZU, F. (2015) *Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana..* Santo Domingo. República Dominicana. MINERD.
- ARBIZU, F.; Werkin, P. (2008) *Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning*. OECD.
- ARONSON, P. (2007) *El retorno a la teoría del capital humano*, en *Fundamentos en Humanidades*. Año VIII, n° II. Universidad Nacional de San Luis, Argentina,
- AGULHON, C (2010) *Tres modalidades de formación profesional de jóvenes en Francia: una segmentación persistente*. en *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires. Teseo. IDES
- BALL, Stephen. (1994) *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid, España. Paidós.
- BARNETT, R. (2001) “*Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad*”. Barcelona, España. Gedisa.
- BECKER, G. (1983) *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence* .The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, No. 3. (Aug., 1983), pp. 371-400.
- BERNSTEIN, B. (1998) *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid. Morata.
- BERTRAND, O (1997) *Evaluación y certificación de competencias y de cualificaciones profesionales*. Madrid: UNESCO, IBERFOP, OEI. Vol 4.

- BID- Ministerio de Educación Nacional. (2010) *Bases para la construcción de un marco nacional de cualificaciones*. Colombia.
- BILLOROU, N. y VARGAS, F.( 2010). *Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones. Guía de trabajo*. OIT/CINTERFOR.
- BONAL, X. (2004) *La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. IIPE-UNESCO.
- BORGES DE ARAUJO, A. (2007). *Educación Tecnológica para la Industria*. Brasil. SENAI.
- BOURDIEU, P; CHAMBOREDON, J; PASSERON, J. (2002) *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI
- BOURDIEU, P; PASSERON, J.(1977) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona. Editorial Laia.
- BRASLAVSKY, C. y FILMUS D. (1988), *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires, Ed. Cántaro/FLACSO.
- BRAY, M; ADAMSON, B; MASON, M (2010) *Educación Comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires, Argentina. Granica.
- BRIASCO, I (2016). *“Estudio sobre diseño de sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales en Argentina*. Buenos Aires, Argentina. UNIPE/FCV-UBA/ULLagos-Chile/OEI/FUOCRA.
- \_\_\_\_\_ (2016). *“Empleabilidad de Jóvenes Egresados del Bachillerato Técnico Profesional en la República Dominicana”*. República Dominicana. OEI.
- \_\_\_\_\_ (2014). Argentina. *Sistema Nacional de Cualificaciones. Informe Nacional*. Programa EUROsociAL. Madrid, España. FIIAP-OEI.
- \_\_\_\_\_ (2013) *Algunos elementos sobre la relación educación y trabajo*. Revista “Educación, Cultura y Participación Social”. N°6. Buenos Aires, Argentina. Fundación Democracia.

- \_\_\_\_\_ (2012). Colombia. *Sistema Nacional de Cualificaciones. Informe Nacional*. Programa EUROsociAL. Madrid, España. FIIAP-OEI.
- \_\_\_\_\_ (2012). Brasil. *Sistema Nacional de Cualificaciones. Informe Nacional*. Programa EUROsociAL. Madrid, España. FIIAP-OEI.
- \_\_\_\_\_ (2010) “Trends in VET in Latin America”. en Jacinto, C (coord). *Recent trends in technical education in Latin America*, Paris:IIEP-UNESCO.
- \_\_\_\_\_ (2010) *Implementación de sistemas por competencias: recomendaciones para la acción y lecciones aprendidas*. . Boletín N° 5. Asunción, Paraguay. IDIE-OEI.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Hacia dónde va la educación técnico profesional en América latina?* Buenos Aires. Fundación UOCRA.
- BRIASCO, I y VALDES, T (2000). “*La educación técnico profesional en Iberoamérica*”, en *Serie Educación Comparada*, Madrid: OEI. Cuaderno N° 8.
- BRIASCO, I y VARGAS, F (2002) *La implementación de sistemas por competencias: impacto en el modelo de gestión organizacional. Experiencias y estrategias para la acción*. OIT-CINTERFOR/OEI.
- BRÍGIDO, A y RÍOS, G: (2014). Posibilidades y límites de la escuela en la inclusión de los adolescentes. Cuadernos de Educación Año XII – N° 12 –.CIFFyH -. Córdoba, Argentina. Universidad Nacional de Córdoba
- CABRERO, E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- CAF. Banco de desarrollo de América Latina (2014) *Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad*. Serie políticas públicas y transformación productiva N°13/2014
- CASTELLS, M. (2001). *Conclusión: la sociedad en red*. En *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (Vol. 1, 3ra ed.). México: Siglo veintiuno editores.
- CAMPBELL, D and FISKE, D. (1959). *Convergent and discriminant validation by the multitrait multimethod matrix*. Psychological Bulletin. Vol. 56. N° 2.

- CEDEFOP. (2015) *Analysis and overview of national qualifications framework developments in European countries. Annual Report 2014*. Luxembourg Publications Office of the European Union. Cedefop Working paper N°27.
- \_\_\_\_\_ (2015) *Stronger VET for better lives. Cedefop's monitoring report on vocational education and training policies 2010-14*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- \_\_\_\_\_ (2016) *Los marcos de cualificaciones en Europa. Mayoría de edad*. NOTA INFORMATIVA. Recuperado de [www.cedefop.europa.eu/files/9109\\_es.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/files/9109_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2014) *Marcos de cualificaciones: influencia en aumento, obstáculos persistentes*. NOTA INFORMATIVA. Recuperado de [https://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/.../9091\\_es.pdf](https://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/.../9091_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2010) *Modernización de la formación profesional Cuarto informe de investigación sobre formación profesional en Europa: resumen*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- CEPAL. (2004). *“Desarrollo productivo en economías abiertas”*, Chile. CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2008 ) *“ Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica”*. Chile. CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2014) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, (LC/G.2619-P. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL-AECI-SIGEB (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, AECI, SIGEB.
- \_\_\_\_\_(2006). *Mejoramiento de la Formación técnica, Redes de Articulación*. Guía de apoyo para la formulación de Proyectos de Articulación de la Formación Técnica y del Plan de Articulación de la Red, Santiago de Chile, Chilecalifica.
- CEPAL-OIT (2014) *Informe Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas LC/L.3722
- COLLINS, R. (1989): *La sociedad credencialista*. Sociología histórica de la educación y de la estratificación. Madrid. Akal.

- COMISIÓN EUROPEA. (2016) *Nueva Agenda de las Capacidades para Europa*. Bruselas. UE
- CORREIA, J (2010) *Trabalho e Formacao: cronica de uma relacao politica e epistemologica ambigua*. Educacion & realidade, vol.35, num 1. pp 19-33. Porto Alegre, Brasil. Universidad Federal do Rio Grande do Sul.
- D’ALESSANDRE, V.; SANCHEZ Y.; y HERNÁNDEZ, X. (2016) *El trabajo de mercado como obstáculo a la escolarización de los adolescentes*. Cuaderno 24. Buenos Aires, Argentina. SITEAL. IPE-UNESCO.
- DARMON, I; FRADE, C; DEMAZIERA, D; HASS, I. (2006). *Formadores y usuarios frente al doble vínculo de la formación para la empleabilidad*. Cuadernos de Relaciones Laborales. 24, N° 2. Madrid, España. Universidad Complutense.
- DE ANDRES, J; ARTECHE, I (s/f) *Sistema de calificaciones: algunas reflexiones desde la Unión Europea*. España. CIDEA.
- DE FELIPPIS, I; BRECCIA, S.; ANDRIAN, G. (2014). *Educación y trabajo. Representaciones acerca de la ruptura del binomio perfecto*. Cuadernos de Educación. Año XII – N° 12. Córdoba. UNC.
- DE IBARROLA, M. (2016) *Dilemas de futuro para la Educación y la Formación Técnico Profesional en América Latina*. Tendencias en Foco n°33. Argentina. Redetis (IPE-UNESCO).
- \_\_\_\_\_(2002) (coord) *Desarrollo local y formación. Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*. Herramientas para la transformación, 18, Uruguay, DIE-Cinvestav, Cinterfor-OIT, Universidad Iberoamericana-León y, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 236 pp.
- \_\_\_\_\_ (2004) *Escuela, capacitación y aprendizaje. La formación para el trabajo en una ciudad en transición*, Montevideo, CINTERFOR, OIT. 222.
- \_\_\_\_\_ (2004) *¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria?* La Crujía MTCyT MTEySS y RedEtis
- \_\_\_\_\_(2006). *Formación escolar para el trabajo*. Montevideo: OIT-CINTERFOR.

- \_\_\_\_\_ (2009) “*Formación de profesionales de la ETP: nuevos enfoques pedagógicos*” en Blas F. y J. Planells (coords.) Retos actuales de la educación técnico-profesional. Madrid, OEI, Fundación Santillana,
- \_\_\_\_\_ (2010) *Siete preguntas clave sobre las relaciones entre la educación y el trabajo en México. ¿Qué respuestas aporta la investigación educativa?* Cuadernos de Educación. Año VIII. México. DIE-CINVESTAV.
- DE LA HOZ, R y RAMOS RUIZ, J. (2013) *La política de educación superior en el fortalecimiento de las instituciones técnicas y tecnológicas en Colombia*. Colombia. Revista de Economía del Caribe, NO. 12.
- DELORS, J (1997) *La educación encierra un tesoro*. Francia. UNESCO.
- DENZIN, N. K. (1989). *Strategies of Multiple Triangulation. The Research Act: A theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: Mc Graw Hill.
- DIAZ BARRIGA, A. (2011) “*Competencias en educación. Corrientes de pensamiento e implicaciones para el currículo y el trabajo en el aula*”, en Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, ISSUE-UNAM/Universia, vol II, núm 5, <https://ries.universia.net/article/view/61/competencias-educacion-corrientes-pensamiento-implicaciones-curriculo-trabajo-aula>
- DURAN, P (1999), *Penser l'action publique*, L.G.D.J., París, colección Droit et Societé
- ECO, U (1983). *Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*. Buenos Aires. Gedisa.
- EUROPEAN COMMISSION (2013) *TVET and Skills Development in EU Development Cooperation.2012*. Bruselas. Development and Cooperation – EuropeAid. Final Report.
- FEIJOO, M (2016) *Los NI-NI: una visión mitológica de los jóvenes latinoamericanos*. Tendencias en Foco N° 30. Redetis. IIFE-UNESCO.
- FERREIRA, M.C. (2003) *La formación profesional en el Mercosur*. Montevideo, Uruguay. CINTERFOR. Trazos de la Formación, 17.
- FLICK, U (2004) *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid. Morata.

- FILMUS, D (1996), *Estado, sociedad y educación en la argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos*. Buenos Aires, Ed Troquel.
- \_\_\_\_\_ (1997). “Cada vez más necesaria y cada vez más insuficiente”. En FILMUS, D (coord) *Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*, Madrid: Santillana.
- FILMUS, D y CARCAR, F. (2010) “Educación y trabajo en América Latina y Argentina en las últimas dos décadas”. En Filmus, D (coord.) *Crisis, transformación y crecimiento. América Latina y Argentina (2000-2007)*. Eudeba: Buenos Aires
- FRETWELL, D H (1999). *Adult continuing education and lifelong learning emerging policies and programs for the 21 century in upper and middle income countries*, Washington: World Bank, Discussion Paper Draft 4.
- FRIGERIO, G. (2000). *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* Chile. Reunión de Trabajo: Educación y prospectiva-UNESCO-OREALC.
- FRIGOTTO, (s/f) *A gênese do decreto n. 5.154/2004, um debate no contexto controverso da democracia restrita* (mimeo).
- GALLART, M. A. (2003). *Veinte años de educación y trabajo*. Montevideo: OIT-CINTERFOR
- \_\_\_\_\_(2003) *Tendencias de la educación técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile*. París, IPE-UNESCO.
- \_\_\_\_\_(2005) *La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: la institución escolar y el mundo del trabajo*. En: Academia Nacional de Educación, Política Educativa para Nuestro Tiempo. Buenos Aires: Santillana.
- GARCÍA GARRIDO, J L (1984) *Sistemas educativos de hoy*, Madrid. Dykinson.
- \_\_\_\_\_(1982) *Educación comparada, fundamentos y problemas* Madrid: Dykinson. Madrid.
- \_\_\_\_\_(1997) *La educación comparada en una sociedad global*. Madrid, España. Revista Española de Educación Comparada, 3.

- GARCÍA MARQUEZ, G. (1995) *Un país al alcance de los niños*, en *Colombia: al filo de la oportunidad*, Bogotá. Tercer mundo editores.
- GLASER, B & STRAUSS, A (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter.
- GRAIZER, O. (2008). *Gobierno de la relación educación y trabajo: arenas de recontextualización*. La Plata. Argentina. Archivos de Ciencias de la Educación, UNLP. Año 2, N°2, 4ª Epoca.
- HERNANDEZ, B y SOLIS, C. (2015) *Marco Nacional de cualificaciones, consideraciones para su implementación*. Madrid. OEI.
- IBERFOP (1997) *Programa de Cooperación Iberoamericana para el Diseño de la Formación Profesional. Documento de Proyecto*. Madrid. España. OEI.
- INET (2014) *La técnica ganada. Conmemoración de los 10 años de la Ley de Educación Técnico Profesional*. Argentina. Ministerio de Educación.
- INCUAL. (2016) *Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP)*. España. Recuperado de [http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice\\_ncfp.html](http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_ncfp.html)
- IRIGOIN, M; VARGAS, F. (2002) *Competencia Laboral: Manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud*. Cinterfor: Montevideo
- JACINTO, C. (2015). *Nuevas lógicas en la formación profesional en Argentina Redefiniendo lo educativo, lo laboral y lo social*. Perfiles Educativos | vol. XXXVII , núm. 148 , 2015 | México. UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2011) *Aproximaciones a un estado del conocimiento sobre formación para el trabajo en cinco países latinoamericanos*. En *Tendencias en Foco N°20*. Buenos Aires. RedEtis-IIPE-UNESCO.
- \_\_\_\_\_ (2010) *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires, Argentina Teseo. IDES.
- \_\_\_\_\_ (2010) *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas instituciones, dispositivos y subjetividades*. Ides. Buenos Aires, Argentina. Editorial Teseo.

- \_\_\_\_\_ (2008) *Los caminos de América latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias*. Disponible en [www.redetis.org.ar](http://www.redetis.org.ar)
- \_\_\_\_\_ (2007) *Diagnóstico, tensiones y recomendaciones de política en relación con los vínculos entre educación y formación laboral de la población adolescente*. Buenos Aires, Argentina. UNICEF.
- \_\_\_\_\_ (2009) *Iniciativas recientes sobre formación para el trabajo en la educación secundaria general*. Tendencias en Foco N°10. Buenos Aires, Argentina RedEtis-IIPE-UNESCO.
- JACINTO, C y TERIGI, F (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. IIPE-UNESCO, Buenos Aires, Argentina. Santillana.
- JIMENEZ GALÁN, Y.I.; GONZALEZ RAMIREZ, M. A. & HERNANDEZ JAIME, J; (2011). *Propuesta de un modelo para la evaluación integral del proceso enseñanza-aprendizaje acorde con la Educación Basada en Competencias*. CPU-e, Revista de Investigación Educativa, 13. Julio-Diciembre. Instituto de Investigación en Educación. México. Recuperado de [http://www.uv.mx/cpue/num13/inves/Jimenez\\_modelo\\_evaluacion.html](http://www.uv.mx/cpue/num13/inves/Jimenez_modelo_evaluacion.html)
- KATZ, E. y LAZARFELD, P. F. (1955). *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communication*. Illinois: Free Press. (Traducción disponible en: Lecturas de Investigación y Estadística I. Cuadernos de la Oficina de Publicaciones de la FFyL UBA-Argentina).
- KUENZER, A. (1990) *Ensino de 2 Grau. O Trabalho como principio Educativo*, Sao Paulo, Brasil. Cortez.
- \_\_\_\_\_ (1987) *Eucacao e trabalho no Brasil: o estado de questao*, Brasilia, Instituto Nacional de Pesquisas.
- LABARCA, G (2010) *La escuela media técnica y el entorno: buscando soluciones realistas*. Buenos Aires, Argentina. IIPE-UNESCO.

- MAINARDES, J (2006) *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69. Recuperado de [www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)
- MATURO, Y (2014) *La investigación sobre educación técnico profesional de nivel medio en Argentina y Brasil a partir de los 90'. Primeras aproximaciones al estado del arte*. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n°57, p4-18. Brasil.
- MATUS, C. (1990) *Política, planificación y gobierno*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Caracas, Venezuela. Fondo Editorial Altadir.
- Mc KINNEY, J C. (1998). *Tipología constructiva y teoría social*. Buenos Aires. Amorrortu.
- MEDINA ECHAVARRÍA, J. (1973) *Aspectos sociales del desarrollo económico*. Santiago de Chile, Chile. CEPAL.
- MELENDEZ M, S.; GOMEZ V, L. (2008) *La planificación curricular en el aula. Un modelo de enseñanza por competencias*. Caracas, Venezuela. Universidad Pedagógica Experimental Libertador
- MERTENS, L. (1996) *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo, Uruguay. OIT-Cinterfor.
- \_\_\_\_\_ (1998). *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*. Madrid. IBERFOP-OEI.
- MIRANDA, A. (2015) *Sobre la escasa pertinencia de la categoría NI NI: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en la Argentina contemporánea*. RELAPE. pp 60-73/ Año 2 N°3.
- MIRANDA, E (2011) . *Una "caja de herramientas" para el análisis de la trayectoria de la política*. en MIRANDA, E y BRYAN , N (compiladores), *(Re) Pensar la Educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil*. Córdoba. UNICAMP/CAPES/UNC/ME-SPU. Editorial FFyH, UNC.
- MOURA CASTRO C de (2000). *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*, Washington, D.C.: Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.

- \_\_\_\_\_ (1998) *The Stubborn Trainers vs the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?*. Washington, D.C . Inter-American Development Bank.
- NACIONES UNIDAS (2008) *Situación y desafíos de la juventud en Iberoamérica*.  
Recuperado de:  
<http://www.pnud.org/sv/cumbreiberoamericana/publicaciones/14-publicaciones/27-situacion-y-desafios-de-la-juventuden-iberoamerica.html>
- NORRAG. (2013). *2012: Año de los informes mundiales sobre EFTP, habilidades y empleo. ¿Consenso o diversidad?* Recuperado de [www.norrag.org](http://www.norrag.org)
- \_\_\_\_\_(2013) *The challenge of defining global skills*. In *Editorial TVET and Skills Development – Somo reflextions on concepsts and discourse*. Pages 5-9, Kenneth King & Norrag. Recuperado de: [www.norrag.org](http://www.norrag.org)
- NOVICK, M (1998) *Juventud, educación y empleo*. Montevideo, Uruguay. OIT-Cinterfor.
- OCDE/CEPAL (2012) *Perspectivas económicas de América Latina*. CEPAL. Chile.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2016) *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2016. Avances en las Metas Educativas 2021*. Madrid, España. OEI.
- \_\_\_\_\_ (1995) *V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de Bariloche*. San Carlos de Bariloche, Argentina. OEI.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Conclusiones del Seminario Internacional Metas 2021*. Buenos Aires. OEI.
- \_\_\_\_\_(2011) *Declaración final de la XX Cumbre Iberoamericana. Declaración de Mar del Plata*. Buenos Aires, Argentina. OEI.
- \_\_\_\_\_(2012). *Declaración Final XXII Conferencia Iberoamericana de Educación. Declaración de Salamanca*. Salamanca, España. OEI.
- \_\_\_\_\_(2013) *Declaración de la XXIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Declaración de Panamá*. Panamá. OEI.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2010) *La crisis económica mundial causa un aumento sin precedentes en el desempleo juvenil. Comunicado de Prensa. Agosto. OIT*
- \_\_\_\_\_(2009) “*Enfoque por competencias, ¿una respuesta al fracaso escolar?*” En *Pedagogía social: revista interuniversitaria*. (Ejemplar dedicado a: Competencias y profesionalización) (pp. 45-64)
- \_\_\_\_\_(2008) “*Construir las competencias, ¿es darle la espalda a los saberes?*” En *Boletín de la RED-U*, N° Extra 2, Formación centrada en competencias (II).
- \_\_\_\_\_(2008) “*Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud*”. En *Dossier: Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica* . Santiago de Chile: OIT-CEPAL
- \_\_\_\_\_(2007) “*Aprender a l'escola a través dels projectes: per què?, com?*” En *Revista Perspectiva Escolar*, N° 318 (pp. 3-17)
- \_\_\_\_\_(2005) *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente*. Documento R195. Disponible en [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)
- \_\_\_\_\_(2003) “*Les competències al servei de la solidaritat*”. En *Rev. Guix* Núm. N°. 298 (pp 6-12)
- \_\_\_\_\_(1998) “*¿A dónde van las pedagogías diferenciadas? Hacia la individualización del currículo y de los itinerarios formativos*”. En *Revista Educar*, N° 22-23 (Ejemplar dedicado a: Comprender la diversitat en educació), (pp. 11-34)
- \_\_\_\_\_(1996) “*La profesión docente entre la proletarización y la profesionalización: dos modelos de cambio*”. En *Perspectivas: Revista trimestral de educación comparada*. N° 3 (pp. 549-570)
- OIT-CINTERFOR (2016) “*Los Marcos Nacionales de Cualificaciones (MNC) desafíos en un mundo globalizado*.” Rec de: [www.oitcinterfor.org/sites/default/files/MNC\\_cinterfor.pdf](http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/MNC_cinterfor.pdf).
- ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (2008) *Situación y desafíos de la juventud en Iberoamérica*. San Salvador. Sistema de Naciones Unidas en El Salvador.

- PAIVA, V. (1992) *Educación, bienestar social y trabajo*. Buenos Aires, Arentina. Quirquincho.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Qualificacao, crise do trabalho assalariado e exclusao social*. en GENTILI, FRIGOTTO (comp) *La ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y trabajo*. Buenos Aires. CLACSO.
- PEDRÓ, F y PUIG, I (1998) *Las Reformas Educativas. Una perspectiva política y comparada*. Buenos Aires: Paidos.
- PÈREZ LIÑAN, A. (2008) *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Documento de trabajo N° 1. Buenos Aires UBA.
- PERRENOUD, Ph. (1999) “*Construir competencias desde la escuela*”. Santiago, Chile. Dolmen (trad. De Construire des compétences dès l’école. París: ESF, 1997)
- \_\_\_\_\_ (2012). “*Cuando la escuela pretende preparar para la vida. ¿Desarrollar competencias o enseñar otros saberes?*”. Bercelesona: Graó (trd. En español de “Quand l’école prétend préparer à la vie...Des compétences ou d’autres savoirs? París:ESF, 2011)
- PIECK, E, Coord. (2012) *En el camino...formación para el trabajo e inclusión: ¿hacia dónde vamos?* México, UIA, Institutos de Capacitación para el Trabajo México.
- PRONKO, M; DE BARROS, A; D'ANDREA, A (2014) *Formação de Trabalhadores Técnicos no Mercosul em perspectiva comparada*. Argentina. Revista Latinoamericana de Educación (RELEC). Comparada. Año 5. N° 5.
- RAGIN, C. (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley. University of California Press.
- RAMA G (1987) *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*. Serie Educación y Sociedad. Buenos Aires: KAPELUZ, CEPAL-UNESCO-PNUD.
- SALAS ZAPATA, W (2005) *Formación por competencias en educación superior. una aproximación conceptual a propósito del caso colombiano*. Universidad de Antioquia. España. Revista Iberoamericana de Educación.

- SALEME DE BURNICHON, M.E. (1994) Una relación casi olvidada: el docente y el conocimiento. Decires. Narvaja Editor. Recuperado de: [www.amsafe.org.ar/.../Decires-Maria\\_E\\_Saleme\\_de\\_Burnichon.pdf](http://www.amsafe.org.ar/.../Decires-Maria_E_Saleme_de_Burnichon.pdf)
- SAMPIERI, R, HERNANDEZ (1998) *Metodología de la Investigación*. México. Mc Graw Hill.
- SENDON, M (2013) *Educación y trabajo: consideraciones actuales en torno al debate del papel de la educación*. Propuesta Educativa N° 40 - Año 22- Vol 2-pag 8 a 31. Buenos Aires, Argentina. FLACSO.
- SENNETT, R (2003). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama
- SITEAL (2005) *Ingreso y abandono de la educación secundaria en América Latina*. IPE-UNESCO/OEI, Boletín 2. Disponible en [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org)
- \_\_\_\_\_ (2008) *Informe de Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008, La escuela y los adolescentes* Recuperado de <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias2008.asp>
- \_\_\_\_\_ (2009) Cuaderno 02. Obstáculos a la plena escolarización y configuraciones educativas en América Latina.
- SOLOW, R. (1956) *A Contribution to the Theory of Economic Growth* . Source: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, No. 1 (Feb., 1956), pp. 65-94 Published by: The MIT Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1884513>
- SUBIRATS, KNOEPTFEL, LARRUE, VARONNE (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- SCHULTZ, T. W.: (1963) *The Economic Value of Education*. New York, Columbia University Press
- TACCARI, D (2011) *Los sistemas internacionales de indicadores educativos en Latinoamérica*. En KISILEVSKY. M y ROCA, E (coord). Indicadores, metas y políticas educativas. Colección Metas Educativas 2021. España, OEI.

- TEDESCO, J.C. (2000). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- TERIGI, F (1999) *Curriculum. Itinerarios para aprehender un territorio*. Buenos Aires, Santillana.
- \_\_\_\_\_ (2007) *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires. Santillana.
- THURROW, L (1988): “*La competencia por los puestos de trabajo: la lista de contratación de mano de obra*”, en Meixide, A. (ed.) *El mercado de trabajo y la estructura salarial*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- TUCK, R. (2007) *An introductory guide to National Qualifications Frameworks*. International Labour Organization
- UNESCO (2016) *La Enseñanza y Formación Técnica y Profesional*. <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/education-building-blocks/tvet>
- \_\_\_\_\_ (2012) *Consenso de Shanghái: recomendaciones del Tercer Congreso Internacional sobre Educación y Formación Técnica y Profesional “Transformar la EFTP: forjar competencias para el trabajo y la vida”*. Shanghái (República Popular China) UNESCO.
- UNESCO - CEDEFOP- Fundación Europea de Formación. (2015). *Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks. Volume I: Thematic Chapters*. Alemania. UNESCO. Institute for Lifelong Learning.
- UNIÓN EUROPEA-OEI. (2011) *Estado del arte sobre empleo juvenil en América Latina y Europa*. Madrid. OEI.
- VALDES, T. (2010) en *Educación y trabajo: articulaciones y políticas*. IPEE-UNESCO. Buenos Aires, Argentina.
- VALLE, J (2012) *Supranational Education: A new field of knowledge to address educational policies in global world*. Madrid, España. *Revista Española de Educación Comparada* N°20..
- VARGAS ZUÑIGA, F (2004) *Competencias clave y aprendizaje permanente*. Montevideo: OIT-CINTERFOR.

- \_\_\_\_\_ ( 2009) *Competencias clave y aprendizaje permanente: Tres miradas a su desarrollo en América Latina y el Caribe*. OIT-CINTERFOR
- VASILACHIS DE GIALDINO, I (1993) *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico - epistemológico*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- WEINBERG, P (2015) . *La Formación en América Latina y el Caribe a Finales del Milenio*. . Brasil. SENAC.
- \_\_\_\_\_ (2014). "*Educação Profissional: rompendo certezas, correndo fronteiras*". Rio de Janeiro, Brasil. B. Téc. Senac, v. 40, n. 2, p. 6-29.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Revisión crítica de los doce "Debates in Skills Development" producidos por el GTCIDC desde una perspectiva latinoamericana*. Documento presentado a la reunión del Grupo de Trabajo para la Cooperación Internacional en materia de Desarrollo de las Competencias. Buenos Aires
- WELLER, J. (2008), "Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias", Boletín redEtis, Santiago de Chile. CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2007), "La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos", Santiago de Chile. Revista de la CEPAL, núm. 92.

## Anexo I. Instrumento

### Cuestionario Expertos

#### Bloque 1

1. Desde su experiencia, como le parece que funcionan los mecanismos de ordenación de la oferta vigentes. Ej.: catálogos de ocupaciones, de títulos, marcos nacionales---  
¿qué valoración le merece esta clasificación a la propia administración, a los empresarios, a los sindicatos, a los expertos en políticas de empleo, en definitiva al propio mercado laboral: se considera o valora, se considera útil, se utiliza como referencia en la negociación colectiva?  
  
¿Qué aspectos le parece que funcionan y cuáles no, por qué?
2. Respecto con el desarrollo de la formación basada en competencias, como evalúa ud la situación actual? nivel de aplicación a nivel micro?
3. Respecto de las políticas para la validación de competencias profesionales adquiridas por la población adulta a través de la experiencia laboral y/o a través de la formación no formal y/o informal (del tipo VANI, [www.oei.org.ar/vani](http://www.oei.org.ar/vani)) , como ve el nivel de implementación de las mismas ? puede mencionar experiencias/casos nacionales/ sectoriales?
  - ¿qué valoración le merece este tipo de políticas a la propia administración, a los empresarios, a los sindicatos, a los expertos en políticas de empleo?
  - ¿Qué aspectos le parece que funcionan y cuáles no, por qué?
4. Respecto de la implementación de sistemas de información y orientación laboral y profesional?
  - Tienen un desarrollo estable, tienen similares características?
  - Cuál considera ud que es el nivel de utilización de estos?
5. Respecto de la implementación de sistemas de aseguramiento y/o evaluación de la calidad:
  - Puede mencionar alguna experiencia notable?
  - Como le parece que se utilizan?

#### Bloque 2:

1. ¿Le parece viable la construcción de SNC en América latina, en particular en los países de referencia?
2. ¿cómo le parece que debería ser la gestión del mismo desde la administración pública?
3. ¿Qué papel y/o funciones deberían asumir los agentes sociales (empresarios y sindicatos) en la gestión y el desarrollo del SNC?

4. Además de los empresarios y los sindicatos, ¿existen otros agentes sociales que desempeñan algún papel o función en la gestión y desarrollo del SNC?
5. ¿le parece que los países cuentan con técnicos o expertos que desarrollen el trabajo de elaboración de las cualificaciones profesionales?
6. ¿qué papel le corresponde al sistema educativo desempeñar en el desarrollo de dicho Sistema?
6. Las instituciones (nivel micro) tienen algún papel en la definición y el establecimiento de las Cualificaciones Profesionales?

### **Bloque 3:**

7. ¿cuáles considera ud que son las principales dificultades para la construcción política necesaria para la implementación de un sistema?
8. Si no tuviera restricciones, ¿cuáles considera serían las acciones necesarias para mejorar la oferta de formación para el trabajo, sea o no mediante la construcción de SNC?

### **Bloque Final**

Le gustaría agregar cualquier otro tipo de información que aquí no se haya preguntado?

### **Cuestionario funcionarios y actores sociales**

#### **Bloque 1. grado de organización de la oferta, existencia o no de componentes del SNC**

1. ¿Existe en el país algún tipo de clasificación u organización de los empleos o puestos de trabajo vigentes en el mercado laboral: por ejemplo, clasificación de las ocupaciones, o clasificación de las profesiones, o clasificación de los oficios, o cualquier otra clasificación... (excluido, en su caso, un catálogo de cualificaciones profesionales)?
2. En el supuesto de que exista alguna clasificación u ordenación de los empleos o puestos de trabajo del mercado laboral, (desarrolle brevemente cada una de sus respuestas)

- 2.1. ¿quién la ha elaborado y es responsable de su actualización: la administración pública, o los agentes sociales (empresarios y sindicatos), o la administración con el concurso de los agentes sociales, o alguna agencia externa, o los colegios profesionales, u otros...?
  - 2.2. ¿cuáles son las características y/o contenidos de (cómo son definidos) dichas ocupaciones, o profesiones, u oficios, o...?; ¿son definidos
  - 2.3. ¿cada cuánto (cada qué período) se actualiza esta clasificación?
  - 2.4. ¿existe alguna norma legal que la ampare jurídicamente, o es sencillamente un documento de referencia para uso de los agentes implicados en las transacciones (ofertas y demandas de empleos) del mercado laboral?
  - 2.5. ¿qué valoración le merece esta clasificación a la propia administración, a los empresarios, a los sindicatos, a los expertos en políticas de empleo, en definitiva al propio mercado laboral: se considera o valora, se considera útil, se utiliza como referencia en la negociación colectiva (entre empresarios y trabajadores)...?
  - 2.6. Es utilizada por el sistema educativo para la ordenación de la oferta?
3. Respecto al desarrollo de la formación: cómo evalúa ud la situación actual? se impulsa el enfoque de competencias? nivel de aplicación a nivel micro?
    - 3.1. Hay debate al respecto? Quien lo impulsa?
    - 3.2. Como se ha realizado el diseño?
    - 3.3. Existe un marco legal?
    - 3.4. Hay participación de los actores sociales? Cómo?
    - 3.5. Respecto al nivel institucional, hay apoyo? Capacitación docente?
  4. Respecto de las políticas para la validación de competencias profesionales adquiridas por la población adulta a través de la experiencia laboral y/o a través de la formación no formal y/o informal, ¿existe algún procedimiento para que los trabajadores puedan someter a evaluación y, en su caso, vean reconocidas sus competencias adquiridas a través de la experiencia laboral y/o de formación no formal e informal? En el caso de que exista:
    - 4.1. ¿se está aplicando en determinado sectores productivos?
    - 4.2. ¿qué valoración le merece este tipo de políticas a la propia administración, a los empresarios, a los sindicatos, a los expertos en políticas de empleo?
    - 4.3. ¿Qué aspectos le parece que funcionan y cuáles no, por qué?
  5. Respecto con el desarrollo y utilización de sistemas de información y orientación laboral y profesional?
    - 5.1. Cuáles existen? Se utilizan? Son amigables?
  6. Respecto al tema de sistemas de aseguramiento y/o evaluación de la calidad:
    - 6.1. Existen? Cuáles? Nivel de utilidad?

## **Bloque 2: desarrollo del SNC**

1. Existe una orientación en las políticas tendientes al diseño de SNC?
2. si la respuesta es positiva. Además del Ministerio responsable de la gestión y el desarrollo del SNC, ¿hay otros Ministerios que colaboran, intervienen y/o son consultados acerca de la gestión y el desarrollo del SNC?
3. ¿Qué papel y/o funciones corresponden a los agentes sociales (empresarios y sindicatos) en la gestión y el desarrollo del SNC?
4. Además de los empresarios y los sindicatos, ¿existen otros agentes sociales que desempeñan algún papel o función en la gestión y desarrollo del SNC?
5. ¿Qué tipo de técnicos o expertos desarrollan el trabajo de elaboración de las cualificaciones profesionales?
6. Las instituciones (nivel micro) tienen algún papel en la definición y el establecimiento de las Cualificaciones Profesionales?

### **Bloque 3: viabilidad**

1. ¿cuáles considera ud que son las principales dificultades para el diseño de una política para la construcción de un sistema?
2. Si no tuviera restricciones, ¿cuáles considera serían las acciones necesarias para mejorar la oferta de formación para el trabajo, sea o no mediante la construcción de SNC?
3. En caso afirmativo, ¿cuáles son las características principales de este Sistema?
  - ¿dispone de un procedimiento para acopiar y actualizar un banco de datos centralizado, accesible a empresas y trabajadores (a través de una página web), sobre oportunidades de reconocimiento de la cualificación profesional adquirida, así como sobre la oferta de programas de formación orientados a adquirir competencias?,
  - ¿dispone de una red de puntos de “información y orientación laboral y profesional” distribuidos por toda la geografía del país?,
  - ¿dispone de “orientadores” profesionales, con capacidad de atender la demanda de información y orientación de los trabajadores que la soliciten?,
  - ¿qué papel o función corresponde desempeñar a empresarios y sindicatos en el desarrollo de este Sistema?,
  - ¿otras...?

### **Bloque Final**

Centrándonos en los componentes de un Sistema Nacional de Cualificaciones,

9. ¿está su país en condiciones de transferir este know-how a otros países que todavía no han implementado este Sistema o que tienen un desarrollo del mismo incipiente?. Describa en qué tipo de desarrollos o avances su país está en condiciones de transferir conocimientos y apoyar a otros países?
10. A la vez, en qué tipo de aspectos relacionados con los SNC su país necesitaría apoyo, intercambio o transferencia de conocimientos de otros países/experiencias? Tiene identificado de qué país exactamente le gustaría recibir este potencial apoyo.

Le gustaría agregar cualquier otro tipo de información que aquí no se haya preguntado?

## ANEXO 2. Tabla metodológica Atlas-Ti

Tabla metodológica

Dimensión	Categoría	Subcategoría	Unidades de significado asociadas
<b>Bloque 1</b>	Ordenación de la oferta formativa	Construcción de catálogos	33
		Utilización	1
	Dialogo sectorial	Existencia y funcionamiento	32
	Evaluación de la situación actual	sistema de la validación de competencias profesionales a través de la experiencia laboral y/o formación	45
	Sistemas de información	Desarrollo y utilización	57
	diseño de sistemas de aseguramiento y evaluación de calidad	Experiencia y utilización	26
	Desarrollo de la educación basada en competencias	Aplicación	60
<b>Bloque 2</b>	Sistema nacional de calificaciones	Viabilidad, gestión, agentes sociales	19
<b>Bloque 3</b>	Dificultades	Principales dificultades	19
		Políticas y acciones necesaria	8

## **ANEXO 3.**

### **Procesamiento de entrevistas (atlas.ti)**