

---

# Políticas de certificación de competencias en América Latina

**Daniel Hernández\***

*Certificar competencias es hacer uso de instrumentos diversos que responden a visiones y necesidades diferentes de las sociedades, los actores sociales, los grupos humanos y las personas. El autor explora aquí un tema central, frecuentemente soslayado por quienes diseñan sistemas y políticas: los diseñadores de sistemas de certificación deben ser plenamente concientes de qué motiva a esa sociedad en este campo, so pena de errar el blanco y construir sistemas inoperantes. Finalmente, el autor nos alerta sobre la soberbia de creer que estamos en un campo técnico, que exige respuestas impersonales. La certificación de competencias es la reformulación de un lenguaje, de la manera en que las sociedades, el trabajo y las personas se perciben a sí mismas y se comunican entre sí. Daniel Hernández fue Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Educación Técnica de la Argentina. Actualmente es consultor en temas de educación, formación, trabajo y políticas públicas de empleo. danielher@arnet.com.ar*

31

## Introducción

El tema de las políticas de certificación puede enfocarse en lo que considero tres ejes principales.

El primer eje es el siguiente: *¿por qué el tema de la certificación ha adquirido tanta centralidad en nuestra región?, ¿qué es lo que está en juego en los debates y las políticas que no*

*dejan de crecer en torno a este tema?*

El punto no es inocente ni responde solo a intereses académicos. Creo que en este tema convergen muchos puntos de vista diferentes, que a veces oscurecen o confunden los debates, y dificultan la participación de los diferentes actores y la toma de decisiones.

El segundo eje remite a un debate al que, poco a poco, y luego de una

**Es amplia la diversidad de actores que están incursionando en el desarrollo de políticas de certificación a distinto nivel y escala**

inicial perplejidad, nos vamos acostumbrando. La pregunta de la que se parte -¿qué es lo que debemos certificar?- tiene ya definida una primera dirección de respuesta: certificamos “competencias”. Quiero, respecto de este punto, plantear algunas reflexiones. Las definiciones del “objeto” a certificar son también bastante variadas, y abren caminos diferentes en materia de políticas de certificación. Voy a tratar aquí de caracterizar y comparar dos caminos que, sostengo, están siendo explorados por algunas de las experiencias latinoamericanas de política en este campo.

32

El tercer eje me lleva a discutir las orientaciones de algunas de las alternativas de política que se siguen de los dos puntos anteriores. Nunca he sido muy bueno en eso de las “recomendaciones de política” –entre otras cosas porque nunca las creí muy útiles–, pero quisiera volver sobre los caminos de política que describí, aunque esta vez con una mirada evaluativa orientada a definir una posición en el debate que ellos abren.

**La nueva centralidad de las políticas de certificación**

Si nos tomamos el trabajo de hacer un rápido repaso sobre lo que está sucediendo en los países latinoameri-

canos en materia de formación profesional, no tardaremos en reparar que las políticas de certificación están adquiriendo una nueva centralidad. No creo exagerar si digo que cada vez parece más difícil plantear una política de formación profesional sin incluir en ella un fuerte componente de certificación. Más aún, últimamente algunas políticas de formación *se organizan en torno al componente de la certificación*.

Sin duda el tema no es nuevo en América Latina, pero dudo que haya ocupado un lugar tan destacado antes de la década del '90. La pregunta que quiero hacerme es: ¿a qué responde esta nueva centralidad que están adquiriendo las discusiones y las políticas sobre la certificación? ¿Qué es lo que está en juego en estas discusiones y en estas políticas?

Antes que nada quiero sostener que la primera parte de esta pregunta no tiene una única respuesta. En efecto, es amplia la *diversidad de actores* que están incursionando en el desarrollo de políticas de certificación a distinto nivel y escala. Actores como los Ministerios de Trabajo, Ministerios de Educación, Instituciones Nacionales de Formación, organizaciones sectoriales de la industria -en ocasiones con participación de sindicatos-, centros de formación, empresas, están introduciendo estos temas en sus agendas y, a veces, avanzan decididamente en la formulación de políticas o, incluso, en el diseño de “sistemas” más o menos amplios de certificación.

No menos amplia es la *diversidad de motivos, objetivos y concepciones* que estos actores movilizan. Cada uno de ellos construye una visión de los problemas que debe resolver, y en función de ella otorga sentido y justificación a su política.

- A veces, por ejemplo, las políticas de certificación están vinculadas con procesos de *reforma de los sistemas de educación y formación*. En estos casos, ellas suelen utilizarse como instrumento para avanzar en objetivos tales como actualizar formaciones que se han vuelto obsoletas; jerarquizar los aprendizajes profesionales frente a los académicos; articular la formación general con la profesional o la formación inicial con la formación continua; crear nuevas pasarelas entre estos segmentos del sistema; y ampliar las oportunidades de acceso y progresión a determinadas trayectorias de aprendizaje. En este marco, las certificaciones se conciben sobre todo como *sistemas de referencias para la actualización de las ofertas formativas, para la construcción de trayectorias de aprendizaje, para el ordenamiento de las oportunidades de movilidad horizontal y vertical en un sistema educativo más o menos ampliamente concebido*. Varios ministerios de educación de la región comienzan a utilizar las políticas de certificación con objetivos de este tipo. Los casos de Brasil, Chile y

Argentina se ubican claramente en esta línea de trabajo.

- Otras veces las políticas de certificación comienzan a desarrollarse a partir de la preocupación del sector público por *la calidad y pertinencia de la formación que está financiando*. En esta década se han desarrollado un conjunto de políticas y programas destinados a ampliar la oferta de formación a grupos sociales vulnerables en términos de integración al mercado de trabajo, generalmente excluidos también de las oportunidades formativas tradicionales. Estas políticas buscan diversificar las alternativas de formación abriendo la convocatoria hacia oferentes no tradicionales, cuya experiencia y solvencia frecuentemente se desconoce. En este marco, las certificaciones tienden a ser concebidas como un *conjunto de estándares de calidad contra los cuales pueden medirse los resultados de la formación impartida por los viejos y nuevos oferentes*. Los ministerios de trabajo suelen acercarse a las políticas de certificación desde una perspectiva como esta. Los casos chileno y mexicano tienen un componente importante de políticas que podrían ubicarse en esta línea.
- En otros casos, las políticas de certificación están vinculadas a procesos de *reforma y modernización de instituciones de formación profesional*. Estas utilizan la política de certificación como instru-

mento para salir de un “modelo ofertista” de formación y vincular de manera más fértil sus programas con las demandas de los actores del mercado de trabajo. El “contenido” de las certificaciones se elabora conjuntamente con los potenciales usuarios de las calificaciones ofrecidas, buscando así lograr una mayor sintonía entre los procesos formativos y las demandas de los actores productivos, y un mayor reconocimiento por parte de éstos del valor de la formación impartida. La certificación es aquí concebida como *un código de comunicación institucionalizado entre las instituciones formativas y los actores del mercado de trabajo*. Varias instituciones nacionales de formación profesional asumen un enfoque de este tipo cuando desarrollan sus políticas de certificación. Casos como el colombiano o como el de muchos países centroamericanos pueden ubicarse aquí.

- En otras ocasiones, el desarrollo de políticas de certificación responde a la necesidad de *generar referencias para ordenar o crear una oferta formativa de calidad que permita elevar el nivel de calificación de los recursos humanos de un sector de actividad*. En este caso, son los actores productivos quienes buscan crear, reorientar o reorganizar los procesos formativos hacia nuevas calificaciones, o hacia calificaciones tradicionales pero actualizadas a

partir de nuevos estándares. Aquí, la certificación es concebida como *sistema de estándares de referencia para orientar el desarrollo de la oferta formativa*. Existen varios proyectos de desarrollo de sistemas de certificación impulsados por sectores como el de turismo y hotelería en Brasil y Perú. También la construcción en Chile y Argentina asume una orientación de este tipo.

- Otras veces las políticas de certificación están directamente relacionadas con exigencias que plantean determinados mercados con actividades sujetas a normas internacionales de calidad. La calidad del desempeño de los trabajadores asignados a esas actividades debe estar certificada y documentada. La evaluación y certificación de las capacidades que una persona puede demostrar forman, en este caso, *parte integral de las políticas de aseguramiento de la calidad* requeridas para operar, o para poder competir en determinados mercados. En este contexto, la certificación se concibe como *testimonio fiable de la calidad del desempeño de una persona en actividades claramente identificadas*. Este enfoque es el que asumen los sistemas de certificación y calificación de actividades fuertemente normalizadas del mercado de trabajo, tales como la soldadura, las tareas de inspección y las de mantenimiento.

Las políticas de certificación se presentan aquí como *instrumentos para enfrentar y resolver problemas* que los distintos actores se plantean. El desafío al que se enfrentan es el de forjar el instrumento más adecuado para el problema que se ha definido y sobre el que se está actuando. La lógica de construcción de la política de certificación, las prioridades y los instrumentos que ella movilice serán, en cada caso, diferentes. Por mencionar rápidamente solo algunos ejemplos:

- Si el problema es la calidad y la pertinencia de la formación que se está financiando con el esfuerzo de los contribuyentes, o la correcta asignación de esos recursos, o la reducción de las imperfecciones de un “mercado de capacitación” que se busca desarrollar, la política de certificación probablemente insista particularmente en estándares muy claros para evaluar calidad de resultados; en sistemas de certificación de tercera parte y en evaluadores independientes.
- Si el problema es modernizar la oferta formativa de una institución, tal vez lo que se vea como más importante sea el desarrollo de mecanismos de diálogo muy fluidos entre la institución y los sectores productivos y la capacidad del personal de la institución para transformar los resultados de este diálogo en propuestas formativas consistentes.

- Si el problema es el de asegurar la calidad del desempeño de ciertos trabajadores en actividades críticas, el lugar central lo ocupan cuestiones como la transparencia de los procedimientos, la objetividad de las pruebas, la periodicidad de la recertificación.
- Si el problema es la articulación de certificaciones antes desvinculadas entre sí, para permitir una mayor movilidad y abrir oportunidades de aprendizaje en distintos momentos de la vida, probablemente la preocupación más importante esté colocada en la producción de normas que produzcan nuevos marcos de acción para los involucrados; en la legitimidad y el alcance de los ámbitos de participación que se generen para producir los cambios necesarios; en la utilización de códigos comunes reconocidos por los diferentes actores; y en la aceptación efectiva de los nuevos marcos de acción por parte de decisores clave.

Los criterios de éxito de estas políticas y las perspectivas que se asume al evaluarlas son, obviamente, distintos en cada caso. Componentes que aparecen como centrales en algunos, se consideran secundarios en otros.

Lo segundo que quiero sostener es que las políticas de certificación también pueden ser abordadas desde una perspectiva diferente: *cuando se opera sobre el espacio de las certificacio-*

**Las políticas de certificación son, de algún modo, políticas de reconocimiento, jerarquización e identidad**

36

*nes, se modifican las formas a través de las cuales los aprendizajes se hacen visibles y se introducen en el espacio público.* Siempre he pensado que las certificaciones son el instrumento más importante del que disponen las sociedades para “sacar” los aprendizajes del espacio de lo privado, de lo individual, de lo invisible, para transportarlos al ámbito de lo público. Al hacer esto, al reconocer ciertos aprendizajes y no otros, se afecta los procesos de formación y jerarquización de identidades individuales y colectivas. En distintos grados y de diferente manera, cualquier política de certificación se involucra con este problema. Las políticas de certificación son, de algún modo, políticas de reconocimiento, jerarquización e identidad. Pero algunas políticas se proponen y justifican a sí mismas, y toman decisiones desde esta perspectiva en particular. Esta será la perspectiva en la que intentaré concentrarme.

Podemos, entonces, concebir la certificación como un instrumento de política para resolver problemas específicos del modo más efectivo posible. Pero también podemos concebirla desde la perspectiva de sus efectos en términos de identidad, reconocimiento y jerarquización social. Desde esta perspectiva, la cuestión no radica solo en la eficacia del instrumento, sino sobre todo en la justicia de sus consecuen-

cias, evaluada desde el punto de vista de los implicados. Miradas así, las políticas de certificación encierran un profundo desafío: *pueden hacer más o menos público el debate sobre las formas en que la sociedad define las jerarquías entre saberes, sobre las formas de su reconocimiento y legitimación, y sobre los efectos que todo esto supone para las personas en términos de identidades, oportunidades y exclusiones.*

Menciono aquí solo algunas de las cuestiones vinculadas con esta última perspectiva que parecen estar siendo planteadas en las políticas de certificación que se implementan en los distintos países.

### ***El problema de la desestabilización de identidades profesionales basadas en la tradición***

*Nuestros sistemas de certificación descansan en tradiciones que ya no podemos dar por descontadas.* Muchas de las identidades profesionales que operan como referencia para las decisiones de las familias, de los individuos y de quienes emplean y gestionan recursos humanos, se basan en tradiciones que han sido erosionadas por los cambios tecnológicos y organizacionales. Estos, en efecto, no solo modifican las pautas de funcionamiento de los mercados de trabajo, sino también las pautas que regulan la formación y el reconocimiento de identida-

des profesionales que se forjan en su interior.

Las certificaciones que buscan formalizar el reconocimiento de esas identidades ya no pueden dar por descontadas las tradiciones como base para fundar su legitimidad. En este marco, las alternativas parecen ser:

- (a) el refugio defensivo en tradiciones que, poco a poco, van perdiendo valor y reconocimiento efectivo en el mercado de trabajo;
- (b) la fragmentación en identidades profesionales múltiples y locales que, en última instancia, cada individuo forje por sí mismo; y
- (c) la creación de mecanismos y ámbitos institucionalizados en los que sea posible transformar las tradiciones en procesos de aprendizaje abiertos, capaces de reflexionar y actualizarse de modo permanente.

### **El problema del desajuste entre la certificación de la formación inicial y el aprendizaje a lo largo de la vida**

*Nuestros sistemas de certificación están basados, preponderantemente, en el reconocimiento de los saberes que se adquieren en la formación inicial. Ellos suelen hacer agua cuando de lo que se trata es de hacer visibles, públicamente reconocidos, los saberes que las personas van forjando a lo lar-*

*go de su vida. Dos problemas se asocian a esta característica de los sistemas de certificación.*

Por un lado, los saberes, las calificaciones y las profesiones pueden, cada vez menos, ser considerados como estadios a alcanzar. Se nos presentan como realidades evolutivas que se van transformando con el tiempo. Mientras tanto, *nuestras prácticas de certificación parecen poco preparadas para acompañar y motivar a las personas en los aprendizajes que van más allá de la ceremonia de “finalización de estudios”, ceremonia que, hoy más que nunca, semeja más un comienzo que una llegada.*

Pero, por otro lado, el peso que la certificación asigna a la formación inicial parece estar *cerrando el paso a aquellas personas que, partiendo de una formación inicial débil, buscan abrirse oportunidades a través de otras vías de formación –en ocasiones muy ricas– que, sin embargo, carecen de reconocimiento público suficiente.* Cuando existen, las certificaciones que reconocen este tipo de formaciones suelen ser puntuales, desarticuladas, poco prestigiadas. En muchos casos, carecen incluso de validez dentro del propio sistema educativo como base para continuar otros aprendizajes.

**Los saberes, las calificaciones y las profesiones pueden, cada vez menos, ser considerados como estadios a alcanzar. Se nos presentan como realidades evolutivas que se van transformando con el tiempo**

### **El problema del reconocimiento de las vías no tradicionales de aprendizaje**

*Nuestros sistemas de certificación privilegian de modo excesivo las vías tradicionales o escolarizadas de adquisición de los saberes y de formación de las personas.* Esto podría exponerse en los siguientes términos: hoy existe un conjunto muy amplio de saberes que las personas han ido acumulando en escenarios de aprendizaje no escolarizados, algunos informales, otros sistemáticos y estructurados, que carecen de validez y reconocimiento social. En muchas ocasiones, las propias personas no reconocen estos saberes así adquiridos como una dimensión de sí mismos, de su identidad social o profesional. Estos saberes permanecen ocultos para la sociedad y para las personas, o su visibilidad se reduce a ámbitos muy restringidos de interacción: una empresa, un “ambiente”, un grupo de compañeros. Fuera de ellos, su valor se desvanece.

38

**Muchas políticas de certificación son instrumentos que determinados actores generan para resolver problemas que han definido con mayor o menor precisión**

Esta situación puede sostenerse en contextos de relativa estabilidad. Pero cuando las empresas transforman sus maneras de trabajar y flexibilizan su organización interna, cuando a lo largo de los años nos encontramos con que hemos debido cambiar de “ambiente” con frecuencia, o cuando el desempleo nos aleja de nuestros grupos de per-

tenencia poniendo en suspenso las redes de reconocimientos recíprocos en las que descansábamos, la pérdida de identidad y de valor social de nuestras competencias se transforma en un problema importante que las prácticas de certificación no alcanzan a contemplar.

### **El problema de la revisión de los principios de jerarquización de los saberes**

*Nuestros sistemas de certificación privilegian los conocimientos académicos por sobre otros tipos de saber, entre ellos los saberes profesionales.* Esto no solo se refleja en la jerarquía de saberes que parece organizar nuestros sistemas educativos, que coloca en la cúspide de la nobleza la elaboración de teoremas y la especulación abstracta, y en la base de los plebeyos a la capacidad heurística y el saber práctico de quienes resuelven problemas que no pueden esperar hasta mañana.

Los sistemas de certificación parecen estar mal preparados para reconocer y validar saberes que no tienen cabida dentro de esta jerarquía establecida y que son cada vez más necesarios a la hora de dominar situaciones inciertas, poco estructuradas y atravesadas por relaciones sociales complejas que resultan de historias muchas veces desconocidas. Precisamente, el tipo de situaciones que hacen parecer torpes a quienes se obsesionan por la claridad de los conceptos y filtran la

variedad de circunstancias a partir de construcciones ajenas a una situación que apremia por una solución difícilmente previsible.

Lo que quisiera extraer de lo dicho hasta aquí es lo siguiente: muchas políticas de certificación son instrumentos que determinados actores generan para resolver problemas que han definido con mayor o menor precisión. Aunque, sin duda, ellas pueden alterar las formas de reconocimiento público y valoración social de los saberes y los procesos de formación de identidades profesionales, no es ese su propósito central, sino una consecuencia de su implementación. En este sentido, las políticas de certificación se exponen a las críticas y a los debates de los afectados (por ejemplo, las organizaciones sindicales o los movimientos feministas). Otras políticas se plantean más directamente incidir en estos procesos, y discutir de manera pública las formas vigentes de reconocimiento y jerarquización de identidades sociales.

Vistas las cosas de ese modo, los sistemas de certificación se nos aparecen como mucho más que un instrumento de política. Se trata de un lenguaje, más o menos adecuado, más o menos justo, a través del cual una sociedad reconoce identidades y establece jerarquías entre ellas. Transformar



un sistema de certificación no es, desde esta perspectiva, solo una tarea técnica. Es una reforma social. Y las reformas sociales no son tarea sencilla. Ni siquiera son, estrictamente, “tareas” en el sentido de procesos que podamos diseñar, producir y evaluar a voluntad y utilizando tecnologías adecuadas.

Querría, ahora, discutir las políticas de certificación desde esta última perspectiva: como instrumentos de una reforma de los códigos de comunicación o las normas que la sociedad utiliza para tomar decisiones que vinculan las biografías personales, la formación y los mercados de trabajo.

### **¿Qué certificar? La certificación de competencias**

La noción de competencia aparece hoy asociada a esta idea de reforma del lenguaje que la sociedad utiliza para entenderse sobre estos temas. En efecto, no es de certificación a secas de lo que se habla cuando se tratan hoy las políticas de certificación: se habla de certificación de *competencias*. Lo que se propone certificar no son, se dice, los “estudios” que alguien ha realizado sino su “competencia profesional”. ¿Qué es lo que se quiere decir con esto?

**Reconocer que una persona es competente es bastante más que estar en condiciones de decir que ella ha estudiado y que puede dar cuenta de lo que aprendió**

40

Voy a abordar esta pregunta no con la intención de volver a la ya muy difundida discusión sobre el concepto de competencia. Más bien quiero utilizarla como punto de partida para identificar dos caminos diferentes de política que comienzan a dibujarse en nuestra región.

Una respuesta inicial y bastante sencilla a la pregunta sería la siguiente: no se trata solo de certificar el conocimiento acumulado a lo largo de años de estudio, se trata de reconocer el *saber en acción* que permite a las personas enfrentarse con cierta autonomía a situaciones reales y resolverlas satisfactoriamente. Ser capaz de dominar situaciones de trabajo es algo distinto que haberlas estudiado. Como suele decirse, uno puede conocer mucho de anatomía humana, de fisiología, de técnicas y procedimientos quirúrgicos, pero saber operar un paciente es algo bien distinto. Reconocer que una persona es competente es bastante más que estar en condiciones de decir que ella ha estudiado y que puede dar cuenta de lo que aprendió.

Pero más allá de este consenso básico, las respuestas a la pregunta planteada, como en el caso de la certificación, comienzan a dividirse. Las competencias están “tironeadas” por diferentes propósitos y de ello resultan diferentes “constructos” denomina-

dos competencias. Los caminos comienzan a bifurcarse y avanzan en direcciones, si no opuestas, sí diferentes. Voy a referirme aquí a dos de estos caminos posibles entre los varios que se vienen explorando en la región.

El primero de los caminos es el que asume como punto de partida un concepto de competencia al que denominaré *concepto “performativo” de competencia*. Según este concepto la competencia es, sobre todo, la demostración de un desempeño, de una *performance*. Ella se define como *la capacidad de desempeñarse en determinados roles laborales de acuerdo a sus estándares de calidad*. Simplificando bastante las cosas, creo que este es el camino que comenzaron a tomar algunos países de América Latina cuando buscaron articular sus políticas de empleo con sus políticas de formación, utilizando el instrumento de la certificación. Como se sabe, en él se reconoce una importante influencia de la experiencia de los países anglosajones de los años '80. En esta línea, la experiencia mexicana de certificación de competencias abrió el camino y está incidiendo en muchas experiencias posteriores.

Una vez que uno decide tomar este camino, la ruta parece tener, al menos idealmente, sus estaciones bien delimitadas:

- La primera, es especificar con cierta claridad de qué desempeños se habla y comenzar a describir-

los. Para ello necesitará, si todavía se decide seguir este camino, construir o echar mano de metodologías que resulten adecuadas para dar cuenta de roles laborales cada vez más flexibles y sujetos a cambios frecuentes.

- Una vez que se dispone de esta metodología, se deberá conseguir que quienes conocen dichos roles (básicamente los empresarios) acepten analizarlos o, al menos, se avengan a validar las descripciones realizadas por algunos expertos convocados especialmente. Como no se trata de una tarea que se realice de una vez para siempre, habrá que promover e institucionalizar ámbitos permanentes de trabajo que involucren a los actores capaces de mantener actualizadas las descripciones.
- Con estas descripciones en la mano, se formularán las normas que establecen cuáles serán los desempeños esperados y las condiciones que deben reunir las evaluaciones que permitirán certificar si alguien es capaz de demostrarlos.
- Si se es consecuente con el concepto inicial, las evaluaciones deberán realizarse “en situación de trabajo” o en condiciones lo más aproximadas posibles a dichas situaciones. Para ello deberá contarse con evaluadores adecuados.
- Para garantizar la legitimidad de estas certificaciones, los organismos que las emiten deben ser in-

dependientes o “de tercera parte”. Se sostiene, en efecto, que quien forma o quien contrata no puede evaluar y certificar las competencias del formando o del empleado. No se puede ser juez y parte al mismo tiempo.

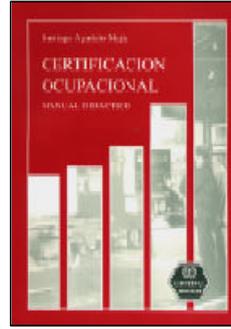
De hecho, cualquier persona puede postularse para obtener una certificación, esté o no trabajando, esté o no involucrado en un programa de formación. Será suficiente que se someta a un proceso de evaluación organizado para que pueda demostrar que puede desempeñarse según las normas de competencia establecidas. La certificación es independiente de los procesos formativos y de la situación laboral.

Estas experiencias, sin duda, tuvieron la virtud de sacar a la luz aspectos centrales de la profesionalidad y de incorporarlos en las políticas de certificación: la profesionalidad se demuestra en la acción profesional correctamente llevada a cabo, es decir, llevada a cabo según los estándares que rigen el campo profesional. El conjunto de saberes que un profesional moviliza se valida en el desempeño que este demuestra en situaciones de trabajo. Es enfrentando estas situaciones que alguien se “hace” profesional. Es sobre todo en el trabajo donde los profesionales se reconocen como tales.

***El conjunto de saberes que un profesional moviliza se valida en el desempeño que éste demuestra en situaciones de trabajo***

Sobre estos puntos, bastante sólidos sin duda, las políticas de certificación buscaron cuestionar algunas actitudes corporativas que terminaban utilizando el saber y el tiempo de formación como barreras de entrada para mantener cierto monopolio sobre determinadas calificaciones. También se enfrentaron con instituciones formativas que, alejadas del mundo efectivo del trabajo, mantenían ofertas formativas definidas más en función de los recursos de que disponían que de los requerimientos y los estándares del campo profesional. Produjeron, además, una revalorización de los saberes adquiridos a través de la experiencia frente a los conocimientos académicamente organizados, utilizados también muchas veces como barreras al ingreso de grupos más amplios de población. La expectativa es que la certificación de competencias, así definida, se transforme en una herramienta que promueva mayor calidad, flexibilidad y acceso al reconocimiento de competencias adquiridas a través de múltiples vías de aprendizaje. Obtener el reconocimiento y desarrollar identidades profesionales debe convertirse en un proceso más abierto y democrático.

En gran medida, la “vieja institucionalidad” de la formación es vista como la responsable de este modelo cerrado, academicista y ofertista de



formación que traza barreras y establece jerarquías que restringen el acceso a la certificación. Estas barreras son contraproducentes para la productividad de la economía y públicamente injustificables. Las políticas de certificación basadas en esta concep-

ción de la competencia proponen una profunda innovación institucional. Aspiran a generar una institucionalidad más abierta y flexible. El modelo que se propone, de manera más o menos explícita, es el de un mercado de capacitación en el que nuevos proveedores diversifican alternativas y modalidades de formación para atender la demanda de una clientela mayor y más heterogénea que la tradicional. En este marco, las viejas instituciones pierden su centralidad frente a los nuevos proveedores y se ven obligadas a jugar un nuevo juego que se organiza en torno a nuevas reglas. Las certificaciones son, por así decirlo, el lenguaje de este nuevo juego. El desarrollo de este juego postula algunos supuestos bastante fuertes:

- (1) Nuevos actores formativos, como las empresas y nuevas redes de oferentes privados, van a desplazar de su lugar central en la formación de competencias a las instituciones tradicionales de formación, incentivados por la existencia de estándares independientes de la oferta formativa.

- (2) Las formaciones iniciales, pesadas, rígidas e institucionalizadas, pierden importancia frente a alternativas más flexibles (modulares), que se distribuyen a lo largo de la vida activa y que se desarrollan en ambientes más cercanos al trabajo.
- (3) La demanda de certificaciones por parte de los individuos y de las empresas, apoyada por incentivos simbólicos y materiales, seguirá una curva de crecimiento significativa que justifique los costos del sistema y legitime las políticas frente a las autoridades y los actores.

El segundo camino también comienza a desarrollarse en la segunda mitad de los '90 en nuestra región. Si el concepto performativo acentuaba la dimensión "desempeño" de la competencia, el que está en el origen de este camino insiste en el conjunto de saberes y características incorporadas ("disposiciones") a la persona y que esta es capaz de movilizar en las distintas situaciones que, con otros, enfrenta en el trabajo. Si uno sigue este camino se encontrará trabajando en lo que aquí llamaré, si se me permite, un **concepto disposicional y reflexivo de competencia**. La competencia es concebida como el conjunto de saberes y capacidades que los profesionales incorporan a través de la formación y la experiencia *más* la capacidad de integrarlos, usarlos y transferirlos en las distintas situaciones profesionales. Creo que este es el tipo de concepto

que se ha comenzado a utilizar en las políticas que desarrollan los ministerios de educación y algunas de las instituciones de formación profesional. El concepto entronca con tradiciones formativas de la Europa continental (Alemania y Francia, entre otras) que ejercieron mucha influencia en la conformación de los sistemas de educación y formación latinoamericanos.

También este camino comienza a mostrar senderos y estaciones definidas. Al igual que en el caso anterior, se parte por lo general de la descripción de roles profesionales, se recurre a metodologías de descripción similares, se busca involucrar a los actores que conocen dichos roles e institucionalizar su participación en ámbitos dotados de cierta permanencia. Una diferencia importante es que estas experiencias suelen ser menos sistemáticas o más pragmáticas en todos estos pasos. Avanzan en gran medida explorando el campo, probando interlocutores, resolviendo problemas y adaptando sus soluciones a las distintas situaciones que se van presentando.

Pero la diferencia más importante es que, una vez que se ha obtenido una descripción del rol profesional que se considera satisfactoria, quienes siguen

**Lo que se intenta formar, evaluar y certificar es la capacidad de la persona de usar, integrar y transferir saberes de distinto tipo en distintas situaciones, la mayoría de las cuales son imposibles de prever de manera anticipada**

este camino perciben que recién han comenzado a recorrerlo. Consideran que una vez que se dispone de un “perfil profesional” viene la tarea más difícil: formular las competencias y convertirlas en insumo de procesos formativos que están determinados por un abanico de restricciones de distinta naturaleza. La descripción del rol profesional es tomada como referencia aproximada de las situaciones y los desempeños que enfrentará la persona en su vida profesional. Se trata ahora de pasar de esa referencia al currículum. Lo que se intenta formar, evaluar y certificar es la capacidad de la persona de usar, integrar y transferir saberes de distinto tipo en distintas situaciones, la mayoría de las cuales son imposibles de prever de manera anticipada. La pregunta es ¿cómo hacerlo? La respuesta que se busca no es abstracta sino contextual: ¿cómo formar competencias en situaciones sujetas a múltiples restricciones?

Quienes siguen esta ruta, “declinan” el concepto de competencia en un lenguaje formativo. Así, por ejemplo:

- Las competencias se transforman en resultados de aprendizaje que, sin embargo, no son independientes de los procesos formativos que resultan necesarios para alcanzarlos. No cualquier manera de aprender conduce a las competencias que se propone formar.
- Los procesos formativos se piensan en relación con las restricciones y los recursos disponibles en

los diferentes entornos de aprendizaje (acceso a situaciones de trabajo, equipamiento, perfiles de los docentes, regulaciones institucionales, etc.).

- Su flexibilización se concibe como una construcción a la que se llega a través de la ampliación de modalidades de formación, la modificación de los diseños, la incorporación de nuevos recursos, la apertura de vías alternativas de formación que se extiendan a lo largo de toda la vida de las personas y la previsión de formas posibles de combinaciones entre ellas.
- La evaluación se asume como un proceso fundamentalmente formativo y articulado al mismo proceso de enseñanza y aprendizaje. La evaluación del propio aprendizaje se considera una competencia clave en la formación de profesionales competentes.
- La certificación se concibe como un dispositivo de reconocimiento de las competencias adquiridas y como credencial para el acceso a ulteriores aprendizajes, entre los que se incluye el propio sistema educativo formal. La creación de organismos de tercera parte no es una alternativa obligada.

La preocupación central de las políticas que siguen esta línea no es tanto el desarrollo de sistemas de certificación externos a las instituciones formativas, sino más bien la construcción de mecanismos de diálogo que las acerquen a los actores del mundo

productivo y que permitan la construcción de referencias (más que normas) a partir de las cuales rediseñar y actualizar los procesos formativos. Más que el alumbramiento de una nueva institucionalidad que opere bajo lógicas radicalmente diferentes y la creación de nuevos lenguajes para orientar su funcionamiento, lo que esta vía busca es, partiendo de la institucionalidad existente, explorar formas de acercamiento al mundo productivo, actualizar y flexibilizar su oferta, articularla con la formación permanente, incorporar nuevos ámbitos de aprendizaje y nuevas tecnologías, abrirse hacia poblaciones no tradicionales.

Estas experiencias no buscan tampoco generar un nuevo sistema de certificaciones, sino actualizar, ordenar y diversificar las certificaciones existentes y con cierta tradición en la sociedad, modificando su alcance, las formas de definirlos y tendiendo puentes que los vinculen. Es el lenguaje tradicional de los títulos, diplomas y calificaciones el que incorpora la noción de competencia. A veces se planea fortalecer su valor y su prestigio con la creación de organismos de certificación de tercera parte, pero otras veces son las mismas instituciones formadoras quienes conservan la facultad de certificar las formaciones impartidas.

Creo que este esquema de dos rutas puede servir para analizar varias de las experiencias de políticas de certificación de competencias que se vienen desarrollando en América Latina.

Como siempre sucede, las cosas no son blancas o negras y muchas de ellas seguirán atajos entre uno y otro camino, conspirando así contra la “elegancia” de este o cualquier otro esquema de análisis. Sin embargo, creo que estas dos líneas de trabajo comienzan a definirse cada vez con mayor claridad en la región. Como es frecuente, los riesgos de ambas son inversos. Si en el primer caso los fuertes supuestos de base pueden volverse en contra de las experiencias cuestionándolas desde su base misma, en el segundo se corre el eterno riesgo de prometer cambios que, en realidad, no cambian nada. Son los riesgos clásicos que suelen asociarse con las estrategias más “revolucionarias” y más “reformistas”, respectivamente.

### **Las políticas de certificación ¿Revolución o aprendizaje?**

Sobre la base de lo dicho hasta ahora, quisiera avanzar en el tercero de los ejes que me propuse desarrollar. Voy a intentar proponer algunas reflexiones que vienen convenciéndome con fuerza a mí mismo. No cuento con ningún argumento concluyente para sostenerlas, pero sí con algunas razones que me mueven a participar en el debate asumiendo posiciones.

***¿Qué pasa cuando las políticas de certificación de competencias se plantean incidir en las identidades, jerarquías y oportunidades sociales a través de la transformación de los sistemas de evaluación y reconocimiento público de los saberes o competencias?***

**Lo que caracteriza a las certificaciones es que ellas no son un instrumento con un propósito claro y definido, sino realidades multivalentes que se utilizan para cosas muy distintas**

46

En primer lugar, es claro que cuando uno define un problema, tiene todo el “derecho” a construir la herramienta más adecuada para resolverlo. Como vimos, a veces las políticas de certificación de competencias se plantean como un instrumento específico que apunta a resolver un problema concreto: la certificación de actividades críticas requerida para operar en ciertos mercados; el desarrollo, la reorientación o el control de proveedores de formación; etc. Pero mi preocupación aquí es otra. Me interesa preguntarme qué pasa cuando las políticas de certificación de competencias se plantean incidir en las identidades, jerarquías y oportunidades sociales a través de la transformación de los sistemas de evaluación y reconocimiento público de los saberes o competencias. Cuando buscamos alterar las formas sociales de reconocimiento y jerarquización de saberes, estamos mirando la certificación como un conjunto de normas cuyo significado trasciende los problemas que podemos definir con cierta precisión.

En el apartado anterior he diferenciado dos caminos que, a mi modo de ver, se están explorando en la región para formular políticas de certificación de competencias que transformen las formas de definición, jerarquización y reconocimiento social de los saberes. En un caso se trata de la construcción

e institucionalización de un “nuevo lenguaje” o un nuevo tipo de normas, con el propósito de flexibilizar y abrir el acceso al reconocimiento de las competencias profesionales y promover el desarrollo de escenarios nuevos para adquirirlas. En el otro caso, se trata de dar nueva vida al lenguaje existente y forzarlo a hablar de objetos y procesos para los que frecuentemente se carece de las palabras adecuadas. Diplomas, títulos, calificaciones adquieren nuevos significados; se relacionan entre sí de nuevas maneras; se abren al reconocimiento de competencias adquiridas a través de vías no tradicionales.

Lo que quiero sostener es que me inclino más por la segunda vía que por la primera. Y voy a proponer algunas razones que me llevan a hacerlo.

Si se asume esta perspectiva –la que se acerca a las certificaciones no como instrumentos técnicos con una funcionalidad clara, sino como códigos que los distintos actores utilizan para comunicarse y tomar decisiones sobre quiénes son, qué lugar ocupan y qué oportunidades tienen–, resulta clara la necesidad de reconocer que las certificaciones son referentes colectivos que permiten coordinar expectativas y decisiones de muy diversa naturaleza. Los actores de una sociedad (los profesores, los alumnos, las familias, los gobiernos, los empleadores, las empresas, los sindicatos, la opinión pública) usan las certificaciones como referencia para ponerse o no de acuer-

do sobre cuestiones que les interesan. Las utilizan (o no) para decidir si se han producido o no determinados aprendizajes; para analizar si determinados procesos formativos son adecuados; para determinar qué otros aprendizajes se pueden realizar; para decidir el acceso a determinados empleos; para elaborar proyectos de vida, para presentarse ante otros; para solicitar asistencia, para seleccionar comportamientos. Lo que caracteriza a las certificaciones, cuando se sitúan en este plano, es que ellas no son un instrumento con un propósito claro y definido, sino realidades multivalentes que se utilizan para cosas muy distintas. Así entendidas, las certificaciones son normas multivalentes que los actores usan para coordinar sus decisiones en terrenos muy diversos. Más aún, podría decirse que mientras más ricos son estos usos, más “solidez” tiene una certificación.

Para que las certificaciones existan como normas o referencias colectivas reales en una sociedad, se requiere que los actores las asuman de manera efectiva para tomar decisiones que, sin duda, suelen tener un alto impacto sobre sus biografías y sobre sus posibilidades de acción futuras. Pero alguien asume estas normas para tomar decisiones si tiene una cierta seguridad de que los otros también lo hacen. Esta necesaria confianza recíproca de los actores en relación con el reconocimiento de la norma no es algo que pueda *producirse* a voluntad. Es algo que *se forma* a través de infinitas

interacciones –y discusiones sobre estas interacciones– en las que participan, anónimamente, actores con intereses y preocupaciones muy heterogéneos. Cada innovación que se introduce, si quiere consolidarse como referencia colectiva, debe pasar el test de aceptación por parte de esta anónima multitud de jueces involuntarios que, antes de decidir, se preguntan cosas como: ¿porqué habría yo de aceptar las promesas que esta certificación me hace?, ¿quién me asegura que, en el futuro, los otros acepten realizar las promesas que hoy motivan mi decisión?

Construir estas referencias colectivas que nos permiten tomar decisiones en tan diferentes terrenos, supone *un continuo y sostenido proceso de aprendizaje para una sociedad*. Salvo grandes cataclismos sociales que transformen radicalmente el modo en que la gente se relacione entre sí, estos aprendizajes transcurren a través de procesos evolutivos más que de transformaciones revolucionarias. Lo que quiero decir es que, antes de tirar por la borda las certificaciones existentes a través de las cuales hemos aprendido a entendernos, antes de desarrollar nuevos sistemas de certificación formalmente impecables, deberíamos preguntarnos si, al hacerlo, no estamos sustituyendo algo que no podemos reemplazar a vo-

47

***Antes de tirar por la borda las certificaciones existentes deberíamos preguntarnos si, al hacerlo, no estamos sustituyendo algo que no podemos reemplazar a voluntad***

***Si la certificación por competencias llega a desempeñar un lugar importante en la estructuración de nuestros sistemas de formación y nuestros mercados de trabajo, esto será porque consigue conectar con nuestras tradiciones y movilizar algunos de sus recursos***

luntad. Tengo la sospecha de que este es un fuerte riesgo para las políticas de certificación que siguen el primero de los caminos que he identificado anteriormente. Cuando estas políticas dejan de considerarse a sí mismas como un instrumento para resolver problemas definidos, y se proponen como una transformación radical de los modos de reconoci-

miento y jerarquización social de los saberes, corren el riesgo de quedar girando en el vacío con la precaria esperanza de que, con el tiempo, lograrán generar una confianza que no está a su alcance garantizar.

48

No quisiera que esto se interprete como un argumento que sostiene que hay que dejar las cosas tal como están. De hecho, mucha gente, sin necesidad de revoluciones que desestabilicen los sistemas de certificación, está haciéndose preguntas como las que se acababan de mencionar: ¿quién me garantiza hoy la realización de las promesas que, hasta hace poco, asociábamos a los títulos y los diplomas tradicionales?; ¿qué expectativa puedo hacerme en la confianza que tendrán otros en su valor para orientar sus decisiones?

Aun cuando estas preguntas no estuvieran cuestionando el significado y capacidad de coordinación de las ac-

tuales certificaciones, las profundas injusticias que ellas contribuyen a configurar deben llevarnos a cuestionar el modo en que se definen y construyen. Estoy convenido de que necesitamos, imperiosamente, transformar nuestros sistemas de certificación a partir de problemas como los que mencioné en el comienzo de esta presentación. ¿Qué actitud tomamos con respecto a la erosión de las identidades profesionales producidas por los cambios tecnológicos y de organización de los mercados de trabajo? ¿Cómo abordamos el problema del desajuste entre la certificación de la formación inicial y la formación a lo largo de la vida? ¿Continuamos ignorando las vías no tradicionales de aprendizaje? ¿Aceptamos como dados y eternos los principios vigentes de jerarquización de los saberes? Creo, también, que la noción de competencia debe ocupar un lugar importante en el abordaje de estas preguntas. Pero estos cambios necesitan partir de los propios actores, de sus lenguajes y de sus tradiciones, y avanzar a través de debates sociales cada vez más amplios y más públicos.

Las políticas de certificación deberían concentrar sus energías en la institucionalización de escenarios cada vez más sólidos, abiertos y plurales y participativos en los sistemas de certificación, promoviendo e incentivando los aprendizajes que permitan hacerlos más diversificados, articulados, democráticos y justos. Esta participación no puede ser reemplazada por la elaboración de una alternativa externa

que pueda luego ser impuesta a las tradiciones de los actores.

Necesitamos la participación y la *confianza de los actores* que utilizan las certificaciones –sin la confianza de los actores no hay normas legítimas–, necesitamos *diversificar y ampliar sus ámbitos de validez* –no hay normas válidas si ellas solo tienen validez para unos pocos casos–; necesitamos *tiempo* para que los actores se sientan cómodos con ellas –no hay normas si nadie llega jamás a entenderlas–.

Pero, sobre todo, *necesitamos que se conviertan en parte de las tradicio-*

*nes que estructuran nuestras sociedades*. Si la certificación por competencias llega a desempeñar un lugar importante en la estructuración de nuestros sistemas de formación y nuestros mercados de trabajo, esto será porque consigue conectar con nuestras tradiciones y movilizar algunos de sus recursos. De lo contrario, corremos el riesgo de terminar formulando políticas incapaces de echar raíces sólidas en el comportamiento de los actores y de perder una oportunidad que, tal vez, nos permita hacer evolucionar nuestros sistemas de certificación para convertirlos en un instrumento de una sociedad más justa y democrática. ♦

---

#### NOTAS

<sup>1</sup> Ponencia presentada a nombre de Cinterfor/OIT, en el seminario: “La Nueva Educación Profesional” organizado por el Ministerio de Educación y Cultura de Brasil. San Pablo, Noviembre del 2000.

50

*boletín cinterfor*