



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

***Las políticas de empleo en Argentina 2003-2015 : principales
aspectos en la implementación de los programas de formación
profesional***

Autor: Ledesma, Damián Eduardo

Legajo: 30791778

Mentor: Buccafusca, Sandra

9 de enero de 2017



Universidad de
SanAndrés

**LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ARGENTINA 2003-2015:
PRINCIPALES ASPECTOS
EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE
FORMACIÓN PROFESIONAL**

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Promoción quince.

Damián Eduardo Ledesma

Fecha de entrega: 9 de enero de 2017

Dra. Sandra Buccafusca

<Directora>

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1.	El mercado laboral y el rol de la formación profesional.....	7
2.	Diálogo Social: entre lo público y lo privado.	11
3.	La implementación y el programa sectorial de formación.....	14
4.	En perspectiva del anillo virtuoso.....	15
5.	Un programa de lectura y aspectos metodológicos.....	17

MÓDULO I

MARCO TEÓRICO, MODELOS ECONÓMICOS Y MERCADO

LABORAL.....	22
1. MARCO TEÓRICO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
1.1 La fase de implementación de las políticas públicas.....	26
1.2 Los problemas de coordinación.....	32
1.3 El gerenciamiento de las políticas.....	35
2. PROCESOS ECONÓMICOS Y PARADIGMA ÚNICO.....	37
2.1 El modelo neoliberal en Argentina.....	40
2.2 El empleo en la década de los noventa.....	45
2.3 El rol del Estado neoliberal. Los efectos en las políticas de empleo y el mercado laboral.....	47
3. EL ESCENARIO DEL EMPLEO EN ARGENTINA.....	53
3.1 Resultados económicos y empleo.....	55

3.2 Del Plan Jefes y Jefas de Hogar a las políticas activas de empleo.....	60
3.3 Las políticas de empleo desde el año 2003.....	62
3.3.1 Las políticas activas de empleo.....	72
3. 4 Informalidad y trabajo decente.....	79
3.4.1 La fiscalización.....	85
3.4.2 El trabajo decente.....	88
3.4.2 El empleo joven.....	90

MÓDULO II

UN NUEVO MARCO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POS CONVERTIBILIDAD.....	95
--	----

1. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y EL ROL DEL ESTADO EN EL MERCADO DE TRABAJO A TRAVÉS DEL “DIÁLOGO SOCIAL”.....

1.1 La dimensión política del diálogo social.....	101
1.2 El diálogo social desde el análisis de los actores.	105
1.3 Los ámbitos del diálogo social en las políticas de empleo. Los desafíos de construir acciones conjuntas entre lo público y lo privado.....	107
1.4 El modelo de Costa Rica.	110
1.5 El caso de Chile.....	117

2. LA POLÍTICA DE FORMACIÓN CONTINUA DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL EN PERSPECTIVA A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y EL SABER OBRERO.....	128
---	------------

2.1 El saber obrero en el centro de la escena.....	130
2.2 El Sistema Nacional de Formación Continua y su andamiaje institucional.....	134
2.2.1 La certificación de competencias laborales.	141
2.2.2 Líneas de financiamiento de la FP sectorial.....	143
3. EL ENTRAMADO DE LA ARTICULACIÓN INTER-ESTATAL Y CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	144
3.1 Cooperación con provincias y municipios.....	149
3.1.1 La Red Federal de Servicios de Empleo. La articulación con Municipios...	153
4. EL SISTEMA DE FORMACIÓN CONTINUA EN NÚMEROS.	156
4.1 Certificación y normas de competencias.....	161
4.2 La formación en el sector juvenil.....	162
4.3 Evolución de ejecución presupuestaria en políticas de empleo y formación profesional.	163
MÓDULO III	
LA FORMACIÓN EN BASE A COMPETENCIAS LABORALES Y LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO.....	172
1. Dinámica de la formación en el sector de la construcción.....	174
1.1 El sector de la construcción y los cambios tecnológicos.....	175
1.2 La Formación Profesional establecida por el Consejo Sectorial Tripartito.....	178
1.3 Competencias internacionales, grandes obras e innovación tecnológica.....	185
1.4 Incorporación de tecnología nacional en el sector.....	187

1.5	Impacto de la formación en construcción 2004 – 2014.....	189
2.	La formación profesional realizada por una Cámara Empresaria.....	193
2.1	La Red de Formación de la CGERA.....	196
3.	Las políticas de promoción del empleo.....	199
3.1	La vinculación de los Centros de Formación Profesional con la inserción según un informe de casos.	205
3.2	Impacto y resultados de la FP en las políticas de promoción del empleo del MTEySS.....	207
4.	Principales aspectos en la inserción de los egresados de cursos de FP.....	217
4.1	La posición de los efectores de formación profesional.....	209
4.2	La vinculación de los Centros de Formación profesional con la inserción según un informe de casos.....	215
4.3	Impacto y resultados de la FP en las políticas de promoción del empleo del MTEySS.....	217
MÓDULO IV		
CONCLUSIONES. LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN		
CONTINUA.		
		226
1.	Los alcances del Diálogo Social.	228
2.	Los dilemas de la implementación de las políticas públicas de formación profesional.....	234
3.	En perspectiva del anillo virtuoso: formación profesional + inserción al mundo del trabajo de poblaciones vulnerables.	240

3.1 Un nuevo diseño para la formación profesional.....	244
ANEXO I. Entrevistas a efectores de formación profesional.	252
ANEXO II. Recomendación OIT para la formación.	273
BIBLIOGRAFÍA	290



El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una preocupación en este trabajo. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de ambos géneros, se ha optado por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a mujeres y hombres, salvo cuando se especifique lo contrario.

INTRODUCCIÓN:

1. El mercado laboral y el rol de la formación profesional.

La división del trabajo de las economías modernas y la complejidad del mercado laboral de la actualidad, interpelan a los Estados a trabajar fuertemente en políticas activas de empleo. Si un gobierno tiene entre sus metas perseguir la utopía del pleno empleo, es posible que ya no le baste con optimizar las variables macroeconómicas, o aumentar inversiones públicas y privadas, o presentar superávit comercial primario y secundario, etc. No basta el desarrollo económico para democratizar el acceso al empleo. La inequidad de las condiciones de la población frente al mercado laboral y a los nuevos modos de producción, demandan al Estado intervención con programas públicos que tiendan a mejorar las condiciones de empleabilidad de todos los ciudadanos.

Como punto de referencia de las políticas de Formación Profesional, resulta esencial en sus anales el rol que ha tenido la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), definiendo sus alcances, construyendo sus lineamientos y activando el compromiso de los Estados Partes en la materia. En términos conceptuales, la Recomendación N°150 de la OIT en el año 1975 definió la Formación Profesional como:

(...) una actividad cuyo objeto es descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender

individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos.¹

Más adelante, con la Recomendación N° 195/2004 la OIT insta a los Estados Partes a generar un compromiso explícito por parte de los Gobiernos de invertir y crear condiciones necesarias para la educación y formación en todos los niveles. Por parte, pero en la misma dirección, la OIT instruye a las empresas a formar a sus trabajadores y a las personas procurando el desarrollo de sus competencias y trayectos profesionales. De esta manera, el consenso internacional de la más importante institución supranacional en temas de empleo y trabajo sentaba las bases para las políticas de formación, teniendo su correlato en nuestro País a través del Sistema Nacional de Formación Continua.

Según la OIT, entonces, la Formación Profesional constituye un elemento fundamental para intervenir sobre las inequidades y posterior discriminación que produce el mercado laboral a la hora del acceso a un trabajo decente. Kaztman (2002) afirma que si no hay políticas que operen específicamente, el aumento de las desigualdades de ingreso entre trabajadores de menor y mayor calificación se tenderá a segmentar otras esferas de interacción, como las escuelas, servicios de salud, transporte y esparcimiento, generando mayor aislamiento social de los pobres urbanos.

De igual modo, las políticas de empleo no subvierten a las políticas económicas, sino que actúan en espejo. La década de los 90', con su programa neoliberal manifiesto se caracterizó en sus políticas de empleo por la alta focalización de

¹ Ver Anexo II

programas con bajos promedios de beneficiarios y de presupuesto ejecutado (Neffa, 2012).

En Argentina luego del estallido social del 2001, que precipitó la salida del país de la convertibilidad, tuvieron lugar numerosos cambios en materia económica que se empezaron a visualizar desde el 2002. Junto con la reactivación económica y las mejoras en los indicadores sociales, se pusieron en funcionamiento en forma paulatina numerosas políticas que forjaron institucionalidad en el empleo y el trabajo, entre las que vale mencionar: el Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, las negociaciones colectivas de trabajo, el sistema federal de fiscalizaciones, los programas de formación profesional, la promoción del empleo, Etc.

Este peligro es palpable cuando por ejemplo se analiza las situaciones de empleo precario, que alcanzaba según el Instituto de Estadística y Censo (INDEC) en el año 2003 un 49,1% y en el año 2015 un 33,1%.² Si bien se muestra una visible baja de la informalidad, todavía perduró un porcentaje preocupante de trabajadores que carecen de todo derecho. También los jóvenes constituyen un agravante en los indicadores socio-laborales, según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en adelante MTEySS, en el 2003 se alcanzó una desocupación del 33% para bajar en el tercer trimestre del 2015 a 19%. Los jóvenes, son los afectados predilectos de la desocupación, pero también con los trabajos precarios o no registrados.

Ser mujer, ser joven, tener nulo o escaso nivel educativo, no tener experiencia laboral, son algunos de los requisitos que condicionan la obtención de un trabajo

² Fuente: INDEC

decente. Estas mismas condiciones fueron tenidas en cuenta en muchas políticas activas de empleo para lograr contribuir a la democratización de su acceso.

Realizado un primer acercamiento, delimitaremos el período de análisis de la investigación. El mismo comienza en el año 2003 con la asunción del Presidente Néstor Kirchner y abarca a las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). El período fue escogido por considerar que los sucesivos mandatos respondieron al mismo partido político de gobierno, con aspiraciones similares en la materia que nos ocupa. Otro de los puntos favorables a la medición en ese período es que el Ministro de la cartera de trabajo, con competencias en el área, el Dr. Carlos Tomada, ha estado al frente del organismo entre el 2003 y el 2015, lo que sin dudas acentuó la consecución en el enfoque y abordaje.

La vasta bibliografía que se encontró de la formación en ese periodo ha sido sin embargo poco generosa con los mecanismos y procedimientos internos del MTEySS. De igual manera, priman los documentos de índole institucional-gubernamental, lo que no siempre fideliza el resultado de las políticas.

Entendemos que el presente trabajo tiene al menos tres aportes al estado del arte de la formación profesional: el principal radica en el abordaje operativo del Diálogo Social y su manifestación concreta en la implementación. En segundo término, lo referido al análisis y presentación del presupuesto real ejecutado de los programas de capacitación del MTEySS entre los años 2009 y 2015, lo que constituye una novedad para los estudios de políticas de formación en Argentina. Por último, el abordaje de los programas de formación que no lo ciñe como un servicio en sí

mismo, sino como pieza de intermediación para la inserción laboral en colectivos sociales vulnerables. Los crecientes intereses de los actores afectados que reciben recursos públicos para su sostenimiento, nos invitan a preguntarnos, en forma incisiva y permanente el rumbo de las acciones.

2. Diálogo Social: entre lo público y lo privado.

¿Quién definió, entonces, las políticas de formación profesional en Argentina? ¿Cuál fue el mapa de consensos que se trazó y que vicisitudes atravesó? Labarca (2001) citando a Gallart (2001), aludiendo a las fronteras de lo público y lo privado, afirma que a grandes rasgos pueden establecerse dos modelos de formación: el primero que presenta al Estado como dispensario único de la financiación y responsable de toda implementación a través de centros públicos, coordinando acciones en forma descentralizada con los eslabones productivos regionales. Un segundo enfoque consigna al Estado como financiador y regulador de la actividad, pero dejando la implementación a centros de oficios, públicos y privados, o directamente trabajando con empresas y particulares.

Según la OIT, el Diálogo Social difiere en función del país o de la región en que se trate y no se registra un significativo homogéneo y lineal. El Diálogo, como herramienta de plasticidad dialógica, aspira a generar un marco institucional para el ejercicio del consenso. De igual modo, con el formato nacional que adquiere, se puede establecer a que paradigma es tributario.

Observando a los programas de formación profesional del MTEySS en Argentina, podrían inscribirse en el segundo enfoque, puesto que, el Diálogo Social que se presenta es la expresión que condensa y convalida la pertenencia a los modelos

que dejan al mercado de formación (público y privado) la implementación de la política pública.

Para encontrar las explicaciones en el diseño de los programas hay que remitirse entonces, al diagrama de Diálogo Social que sustenta una decisión política del Estado de afrontar uno de los roles posibles.

Los llamados al Diálogo Social serán temas recurrentes en el trabajo. Y no presentaremos un análisis definitivo sobre su rol, sino que intentaremos demostrar su importancia, el saldo que deja su espesa “politicidad”, que abre surcos allí donde parece haber intereses que redundarían en juego de suma cero. Su valor político, su carácter indefinido, sus contornos ambivalentes, su jerarquía difusa, su carácter intermitente, son algunos de los atributos que encontramos en la profusa bibliografía sobre el tema.

Si bien el Diálogo Social podría constituir el significante del *locus* del juego democrático, su rol en la implementación de las políticas de formación se revela imperativo por operar sobre un clivaje todavía esencial, como lo es el capital-trabajo.

Específicamente, desarrollaremos los conceptos y recomendaciones de la OIT, que permitieron su institucionalización en muchos países del mundo, incluida Argentina. También haremos un breve *racconto* sobre la historia reciente de las mesas de consenso, y a modo comparativo, también desarrollaremos los espacios institucionalizados previstos en las políticas de formación de Chile y Costa Rica. Uno y otro de matrices distintas, casi inversas, que nos ayudarán a situar nuestro caso.

Oszlak y O'Donnell (1982) afirman que el Estado, ante una cuestión socialmente problematizada, toma posición por acción u omisión. Y esta acción suele tener preponderancia en las relaciones de interacción de los distintos actores sociales.

Las convocatorias al diálogo con actores de la formación que realiza el Estado son intervenciones de carácter político, y por ello, entonces, nunca neutrales. El diseño de los programas sectoriales de capacitación habilita la convocatoria a sindicatos y cámaras empresarias, para discutir en el marco de los Consejos Sectoriales las estrategias y la planificación de recursos en el área. Pero, en los hechos, aparecen eslabones perdidos en este mecanismo. Al menos distinguimos tres puntos críticos que se irán trabajando a lo largo de la investigación:

- 1) Muchas unidades ejecutoras de la formación (sindicatos o cámaras empresarias) en realidad no ven un aporte sustantivo de su contraparte sectorial a la hora de instrumentar los cursos.
- 2) No son convocadas las ONGs ni cooperativas que ejecutan formación en oficios, perdiéndose de la interacción estratégica a cientos de centros de oficios distribuidos en todo el territorio, con amplios alcances de sectores productivos.
- 3) El ejercicio ascendente y estrictamente sectorial del Diálogo Social excluye de la discusión a los Centros provinciales y municipales de oficios. Gobiernos provinciales y locales, entonces, no encuentran una mesa de diálogo provista por el MTEySS para encauzar sus demandas de recursos humanos en perspectiva de su programa productivo y necesidades socio-ocupacionales.

Vertidas las vicisitudes que registramos, proponemos una **primera hipótesis** de nuestro trabajo referida al Diálogo Social:

Para que los programas de Formación Profesional aumenten sus niveles de idoneidad, crezcan en sus pretensiones de coordinación e integralidad, se debería lograr integrar a las mesas de Diálogo Social a los efectores de la FP excluidos (como las ONGs, o los CFP provinciales y municipales), y al mismo tiempo adosar a los espacios institucionales de consenso un carácter vinculante en sus decisiones. Como último componente, la unificación en una sola mesa de Diálogo Social de las discusiones que versan sobre formación profesional, productividad y empleo representaría que el Poder Ejecutivo tenga un solo programa de gobierno sobre la materia de cara a los actores sociales.

3. La implementación y el programa sectorial de formación.

Dentro de los cometidos de este trabajo está la necesidad de entender los procesos de implementación de una política pública. Para ello trabajaremos con un marco teórico que comprende a diferentes corrientes y a diferentes etapas de las escuelas que abrevan sobre el tema. La funcionalidad que se ha encontrado en los marcos explicativos desde luego remite a una perspectiva del autor.

Martínez Nogueira (2007) identificó algunos puntos que pueden llevar al fracaso una implementación de programas sociales, entre los cuales destacamos: 1) Inercia y rigidez institucional: la estabilidad de los mecanismos atenta contra la versatilidad del campo de acción y la posibilidad de incorporar el aprendizaje, 2) Debilidad de capacidades y transferencia de políticas: aduce a la dificultad que presentan los gobiernos para realizar un buen diagnóstico de la problemática, y del “isomorfismo” de programas de gestión implantados, que no obedecen al

contexto y a las capacidades propias. 3) Apremios fiscales y la centralización: el contexto cambiante de las organizaciones y la incertidumbre sobre la previsión del presupuesto, hacen que haya una lógica global del financiamiento y se desacredite las gestiones de recursos por área específica.

Desagregaremos a lo largo del trabajo las estructuras burocráticas, el mapa de actores y la ejecución de recursos para lograr identificar los mecanismos establecidos por los cuales se han desarrollado los programas de capacitación. En consonancia con los indicadores de Martínez Nogueira, encontramos que, la centralización, la rigidez institucional y la falta de manejo de previsión de presupuesto de áreas territoriales son algunas de las rutas críticas por las que atraviesa la implementación de estos programas.

Para dar cuenta del funcionamiento de los programas sectoriales se desarrollarán dos análisis cualitativos de grandes efectores de formación como son los casos de la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) y la Confederación General Económica (CGERA), donde aspiramos a identificar su estructura, sus vínculos con el Estado y las poblaciones destinatarias de su servicio.

4. En perspectiva del anillo virtuoso.

Llamamos anillo virtuoso a la posibilidad de que las políticas de formación profesional tengan una ascendencia específica sobre la inserción laboral de poblaciones vulnerables. En la frondosa bibliografía sobre formación, tanto de instituciones públicas nacionales, como de organismos multinacionales poco se ha escrito sobre la importancia que tienen las políticas de capacitación para la inserción laboral promovidas desde el Estado.

Postularemos incisivamente que las políticas de empleo por si solas no generan puestos trabajo. Pero una coordinación entre los trayectos formativos de las personas y su posterior acompañamiento en el mercado laboral (por antonomasia discriminatorio) puede optimizar las posibilidades de conseguir un empleo decente en segmentos con visibles dificultades de acceso (jóvenes, personas con escasa o nula educación formal, personas sin antecedentes de empleo registrado, etc.).

Para identificar los andamiajes normativos y procedimentales de estos programas de empleo radicados en el MTEySS, desarrollaremos la estructura organizativa y un registro de los impactos de cada programa. Como adicional a estos insumos, presentaremos las opiniones de nuestros entrevistados acerca del diagnóstico de la formación en general, la inserción laboral y los desafíos que se presentan.

Otro de los objetivos de este trabajo, entonces, es pensar a la formación profesional desde su rol facilitador de inserción laboral. Ante el desafío, encontramos una considerable dificultad. En los 12 años que abarca nuestro período de estudio solo registramos una evaluación (con recorte temporal y poblacional determinado) sobre el impacto de la formación profesional sectorial en la inserción del trabajo de sus egresados. La misma fue realizada por el MTEySS (2013) entre los años 2010 y 2011, estableciendo que los beneficiarios de programas formativos encuentran un 3% más de posibilidades de obtener un trabajo formal por sobre aquellos que no lo hicieron. Si bien aparecen factores exógenos a la política de capacitación (nivel educativo, experiencia laboral, franja etaria, etc) para lograr el acceso a un empleo formal, igual de cierto es el aporte casi marginal de los programas de formación. Éste diagnóstico agrava los

alcances si, como veremos en módulo II, se contabilizan significativos aumentos del presupuesto ejecutado para las acciones con organizaciones civiles (sindicatos, cámaras empresarias y ONGs) que aumentaron en un 812% solo entre 2009 y 2015.

El principal campo problemático que se visualiza en la vinculación de los programas de capacitación con la inserción laboral, es la falta de coordinación tanto entre las áreas de formación y promoción del empleo a nivel centralizado del MTEySS - es decir, entre áreas internas de un mismo organismo- (transversal) como en la articulación con gobiernos subnacionales – provincias y municipios- (vertical).

Podemos establecer a partir del diseño de los programas, de las normativas vigentes y de los mecanismos reales a través de la opinión de los efectores de formación una **segunda hipótesis:**

La falta de coordinación tanto a nivel transversal como vertical dificulta la tarea de promoción del empleo que podría tener la formación profesional. Por un lado, no promocionando los incentivos fiscales que son portadores los egresados entre los posibles empleadores; y por otro causando la falta de cooperación de los gobiernos subnacionales en materia de promoción del empleo de las poblaciones beneficiarias.

5. Un programa de lectura y aspectos metodológicos.

Este trabajo abordará la complejidad del entramado de la implementación de las políticas de formación profesional. Su hoja de ruta no supone una lectura evolutiva

y lineal de los mecanismos, sino que parte del objetivo de analizar y aprehender los componentes múltiples, pero a su vez recortados que puede presentar el escenario en donde transcurren las operaciones. Cada pieza de este trabajo representa un argumento explicativo de los alcances y de los límites de los programas de oficios, en tanto política pública dirimida en una superficie de disputa. Vale una advertencia sobre los resultados: los conflictos de poder entre sectores en disputa –entre sí y con el Estado- es muchas veces insumo nocivo para interpretar y/o asignar a los comportamientos de las partes, que no son nunca uniformes. Por ello, nuestro recorte analítico pretende mensurar el mapa donde sucede la correlación de fuerza, y detectar dónde y cómo se manifiesta la voluntad del Estado.

Modelos económicos, mesas de consenso, normativas vigentes, recomendaciones supranacionales, anatomía burocrática y desafíos pendientes son algunos de los temas que transitaremos, y que, desde los cuales se pretenderá realizar un aporte a la discusión actual de la formación profesional.

Para la producción, clasificación y análisis de estas aristas nos valimos de algunos aspectos metodológicos:

El primer criterio refiere al análisis de datos secundarios producidos tanto por usinas públicas nacionales o supranacionales, pero también de autores especializados en el tema. Nuestro principal insumo fueron los datos (públicos e internos) confeccionados por el MTEySS, por ser el organismo que hemos elegido como unidad de análisis. También hemos tomado los diferentes enfoques y posicionamientos construidos por la OIT acerca del rol de la formación en América

latina y en Argentina. Otros de los organismos calificados e incidentes sobre la materia que han sido tenidos en cuenta son: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTEFOR/OIT), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y G-20.

Otro criterio de análisis ha sido el trabajo cualitativo sobre algunos estudios de caso. Como herramienta ofrecida de la política comparada hemos analizado los casos de Chile y Costa Rica que nos permitieron dimensionar los modelos que existen en la región sobre la formación. Por otro lado, y con pretensiones de materializar y ejercitar la perspectiva ascendente sobre nuestra problemática, analizamos dos ejemplos de formación profesional sectorial, por un lado la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) y por otro, a la Confederación General Económica (CGERA), ambas unidades ejecutoras, de opuestas procedencias.

Por último, y a modo de elemento de control sobre la profusa bibliografía de organismos públicos (nacionales e internacionales), hemos realizado cinco entrevistas a referentes de la formación profesional, de amplia experiencia en la implementación de los programas. Tres de los actores responden a la formación sectorial de sindicatos de trabajadores, uno a una cámara empresarial, y un quinto a una ONGs. Esta diversidad de perspectivas confiere, posiblemente, opiniones recusatorias y alternativas a lo que podría interpretarse de la rigidez de las normativas o bien de la “cartelería” institucional de las usinas públicas.

En cuanto al recorrido de los módulos hemos dispuesto el inicio desde el contexto en el que llegan, transitan y se reproducen los programas de formación, hasta el estudio integral del mapa de la formación profesional del MTEySS.

El módulo uno presenta tres segmentos bien definidos. El primero que forma nuestro marco teórico. Autores como Pressman y Wildavsky, Aguilar Villanueva, Oszlak, O'Donnell, Martínez Nogueira, entre otros, formaran la base desde la cual estudiaremos los procesos de implementación de la política pública.

En segundo lugar, haremos un *racconto* sobre el modelo neoliberal previo a nuestro período de análisis. Y decimos previo ya que encontramos patrones distintivos entre el rol del Estado en la década de los noventa, y los procesos que se desarrollaron luego de la crisis del 2001. Esta demarcación será de sustancial importancia para el tercer punto de este apartado: los modelos económicos y las políticas de empleo. Perspectivas indisociables para entender las políticas de intervención estatal en el mercado laboral, tanto en materia de políticas activas, como de fiscalización y convenciones colectivas de trabajo.

En el **módulo dos** analizamos el sistema del Diálogo Social que impera sobre la formación profesional. Para ello haremos un breve recorrido por los espacios institucionales de consenso que tuvieron y tiene las políticas de empleo, para luego explicar en qué consiste el Diálogo Social en Argentina, atendiendo a sus actores, sus mecanismos normados, el rol del gobierno, su solapamiento y los insumos argumentales que nos deja el ejercicio comparado con otros sistemas como Chile y Costa Rica. Luego de ello nos preguntaremos sobre cómo la irrupción del cambio tecnológico atraviesa a la subjetividad de los obreros, y qué rol le cabe a la formación para acompañar el desarrollo y la productividad, escogiendo el ángulo de las necesidades de los trabajadores.

En éste mismo módulo se desarrolla el mapa completo de los niveles de articulación política e institucional con entes estatales y civiles que conforman la Red de Formación Continua. Cerramos el módulo con el impacto de los programas de formación, tanto a nivel de personas entre los años 2003 y 2015, como de ejecución presupuestaria entre el 2009 y 2015.

El **módulo tres** comienza con dos estudios de casos, la UOCRA y la CGERA, donde se detallan sus estructuras y los programas implementados vía convenio con el MTEySS. Luego se pasa a las políticas de promoción del empleo. Dentro de la batería de políticas activas de empleo, el MTEySS dispuso el subsidio al empleo para poblaciones con dificultades de acceso al mercado laboral. A partir de aquí comenzamos a analizar la intersección de los dos programas (formación y promoción del empleo). Tomando las normativas de cada programa y un estudio de casos sobre Centros de Formación Profesional realizado por la Universidad Nacional Pedagógica, buscamos indagar sobre cuáles son los vacíos institucionales y los mecanismos de coordinación que no han estado, pero que harían falta para optimizar el impacto de la inserción de personas de bajas calificaciones en un mercado asimétrico.

El cuarto y último módulo son las conclusiones. Más específicamente tres conclusiones que condensan e incorporan los diagnósticos de los tópicos más importantes a consideración del autor.

Comenzamos con el Diálogo Social y algunas preguntas que se van suscitando y abordando a lo largo de la investigación, como ser: ¿Qué grado de jerarquía tienen las mesas de consenso en la implementación de la formación? ¿Cuándo

actúa el Estado? O menos claro aún, ¿hay una sola voluntad del Estado que se expresa sobre el tema? Y por consecuencia, ¿Qué salida tiene el Poder Ejecutivo para corregir probables ambigüedades en su locus decisonal?

Relacionado al primer campo problemático, sobreviene un segunda conclusión, que remite a los desafíos de la implementación. Suponemos que existe una mejor implementación de lo que ya se ha hecho. Trabajamos sobre los esquemas solapados, sobre la distancia que generan los mecanismos de decisiones sobre las demandas reales que podría haber. Demostramos las incongruencias sin desatender los enormes desafíos de interceder ante intereses que orbitan ineluctablemente en conflicto.

Por último desarrollamos los mecanismos de coordinación, vertical y transversal, con pretensiones que sean un aporte a la mejora de coordinación en las políticas de capacitación. Optimizar la coordinación podría presentar resultados mejores en el impacto de la formación en las necesidades concretas de conseguir un trabajo decente. El anillo virtuoso es un ciclo complejo de suceder, pero irrenunciable para una democracia con vocación de inclusión social.

MÓDULO I

“Lo que esperamos demostrar es que lo aparentemente sencillo y directo es realmente complicado y retorcido” (Pressman y Wildavsky, 1998)

MARCO TEÓRICO, MODELOS ECONÓMICOS Y MERCADO LABORAL.

En este primer módulo desplegaremos nuestro marco teórico. Tópicos y problemáticas comunes a todas las políticas públicas, que nos facilitarán mejores condiciones de inteligibilidad para nuestro caso. A través de escuelas y autores que han estudiado los procesos de implementación de políticas, como Pressman y Wildavsky, Aguilar Villanueva, Oszlak, O'Donnell, Martínez Nogueira, F. Repetto entre otros, situaremos las complejidades generales y particulares respecto de las fases por las que atraviesan la implementación. Implementación, coordinación y gerenciamiento. Procesos comunes en los cuales se pone a prueba la viabilidad, técnica o política de las decisiones de un gobierno.

Por otro lado, cómo insumo analítico, haremos un trazado sobre los modelos económicos y las políticas de empleo, teniendo en consideración que, cada matriz económica ha generado un campo de acción para los programas de empleo. Tomamos como referencia las medidas de flexibilización laboral aplicadas en la década de los noventa, y el cambio de paradigma que se desató luego de la crisis del 2001. Para entender los alcances de la formación profesional consideramos necesario ahondar sobre su contexto económico y su correlato en el escenario general del mercado laboral.

Por último, presentaremos el mapa general del mercado laboral argentino. Explicaremos el rol del Estado ante el empleo, trazando un paralelismo entre las políticas de los noventa y el renovado papel que adquirió luego de la crisis del 2001. En este sentido, analizaremos la transformación del diseño de las políticas del sector, partiendo del Programa Jefas y Jefes de Hogar, cuando los desocupados alcanzaban a la mitad de los trabajadores en el 2001/2002, para

llegar a las políticas activas de empleo y la consolidación de las instituciones de trabajo.

1. MARCO TEÓRICO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Un nuevo mundo nacía al calor de la globalización y nuevas corrientes políticas – administrativas ganaban espacio entre la línea ejecutiva de las agencias estatales. El modelo burocrático preparado para atender a las masas homogéneas fue obsoleto frente a la dinámica heterogénea del final del siglo XX.³ La política gubernativa se encontraba con la necesidad de trabajar sobre la intersección de lo público y lo privado, de entender sus cauces ambiguos y ensimismados, para tomar las múltiples demandas de los actores sociales reciclando reclamos en demandas, y demandas en políticas públicas⁴.

La burocracia es entendida como arena donde transita la política, es decir que es un producto de la política, sus contenidos están determinados por las políticas públicas que implementan, y al mismo tiempo es un órgano institucional que funciona como brazo ejecutor concreto de la “estatalidad”. (Oszlak, 2006)

³ Quién fuera su pensador más lúcido (del modelo burocrático), Max Weber (1984), estableció que la burocracia moderna tiene algunas funciones específicas: 1) Rige el principio de las atribuciones fijas, ordenadas mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo: a) Distribución de las tareas metódicas necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. b) Los poderes de mando necesarios para su cumplimiento se encuentran determinados de un modo fijo c) Nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas. 2) Rige el principio de la jerarquía funcional: sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua. a) La administración moderna se basa en documentos y en cuerpos de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. b) La actividad burocrática especializada, presupone normalmente un responsable aprendizaje profesional. (Capítulo 9. Punto 3)

⁴ Tomando la definición de Subirats (1989) las políticas públicas son: “Actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (p.184).

La relación Estado – sociedad civil se concreta a través de sucesivas tomas de posición (políticas) de diferentes actores sociales o estatales, frente a cuestiones problematizadas que presenta la sociedad. (Oszlak y O'Donnell, 1981)

Esta interpretación rechaza una visión monolítica del Estado y lo concibe como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus contradicciones tanto a través de las versátiles tomas de posición de sus instituciones como de la relación de fuerzas entre estas.

Por ello, si vemos al Estado como una arena de conflicto donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, su composición no es más que de tipo histórico; un resumen oficial de la sociedad civil. Es decir, resulta afectado por la lucha intra-burocrática que es a su vez, expresión de otros enfrentamientos sociales. (Oszlak, 1980)

Oszlak y O'Donnell ensayan la perspectiva de análisis de que todo lo que hace el Estado – incluyendo la decisión de no intervenir- constituye una política estatal. Los autores señalan que en el surgimiento de una cuestión, van apareciendo temas como: la capacidad del Estado de iniciar una política en forma autónoma, sin injerencia de las *Inputs*, las posibilidades y herramientas de los otros sectores sociales, las alianzas que se van pergeñando en la arena política, etc. Por lo general, afirman, una política pública atañe a más de un actor en todo su proceso, teniendo al Estado y su toma de decisión, como punto de inflexión en su curso. Así llegan a concebir a la política estatal como “conjunto de acciones y omisiones” que lleva adelante el Estado, respecto de una cuestión, siempre sujeto a la tensión

que ocasiona la movilización de recursos que logran los otros actores afectados. (Oszlak y O'Donnell, 1982)

Siguiendo el razonamiento de Oszlak y O'Donnell (1981), la toma de posición del Estado sería predominante, es decir, cuando interviene, se redefine la posición de los demás actores, aunque el contexto sigue siendo de pleno conflicto y negociación. La decisión de intervenir del Estado, implica iniciar una cuestión, legitimarla, o en ocasión, sacarla de agenda. Ahora bien, el Estado puede omitir su injerencia dejando que los privados diriman su conflicto, a los fines de aumentar o conservar su capital político. Con estos elementos podemos inferir qué programas estatales se ven condicionados por la viabilidad política, ya que el desenlace de las cuestiones socialmente problematizadas (solución, aplazo o eliminación de la agenda), saldrá de este proceso interactivo de las toma de posición de los actores, alojados en un terreno de conflicto permanente. La acción o inacción de cada actor condiciona la acción o inacción de otros actores y las predicciones que cada uno realiza (Oszlak y O'Donnell, 1981).

1.1 La fase de implementación de las políticas públicas.

Pensar el origen de una política pública requiere entender la naturaleza de los procesos decisorios en los cuales el Estado da respuestas circunstanciales a problemas y demandas. Y las decisiones de los estados están inmersas en vinculaciones dialécticas con peticiones de los grupos de presión sectoriales, burocracias y contextos, quienes restringen, precipitan o atrasan las decisiones

estrictamente políticas.⁵ Por otro lado, aparece la autonomía recurrente de la burocracia, y los problemas de orden organizativo, bajo contexto de disputa permanente para instaurar la preeminencia de un gobierno federal, en coordinación y articulación inter-jurisdiccional.

Desde la célebre obra de Pressman y Wildavsky (1973) *“Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”* la literatura vinculada a las políticas públicas visualizó la importancia que tiene la antesala del análisis de programas ejecutados, con hincapié en los “comité” que los impulsan. Los autores estudiaron un programa desde la conclusión, analizando el entramado de consecuencias NO ordinarias por los que transcurre la implementación. Por ello se enfocan en la recolección de “errores cometidos”. Esta postura es la que inaugura la tendencia de estudios denominada *“top-down”* o de arriba-abajo que pone de relieve a la estructura jerárquica de las agencias en la dirección de los proyectos. Martínez Nogueira (2007) afirma que:

Esta tradición ilumina la determinación recíproca entre política y gestión, con la atención especial en las estrategias, recursos y lógica de los actores, relegando a un lugar subalterno a las capacidades organizacionales. Los análisis ponen de manifiesto el carácter difuso de los límites que hay entre la toma de decisiones políticas y la implementación (p. 8).

⁵ Sobre las acciones del Estado, Repetto (2003) señala que “se entenderá la capacidad estatal como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas (p.6).

Por otro lado, tenemos al modelo de *interacción*⁶, que se estructura en el supuesto de la racionalidad política, y pone de relieve la primacía del intercambio en la acción política. La negociación representará el ajuste de las demandas entre individuos o grupos sociales que compiten en condiciones igualitarias, y de donde surgirán las tomas de decisiones de las políticas en disputa. En este enfoque no se despliega un sistema racional pautado previamente, ya que, con las transacciones políticas, los medios y los fines irán mutando en forma constante a lo largo de la etapa.

El incrementalismo, que se desprende del modelo interaccionista, parte de la incertidumbre como eje de su planteo. No se puede advertir una jerarquía perfecta entre fines y medios, la información es limitada, los resultados de la acción son impredecibles, y los grandes objetivos se ven desdibujados en la práctica. En este esquema, las políticas públicas serán aquellas cuestiones sociales que se disputan diferentes actores que manifiestan posiciones en conflicto.

Desde el enfoque de *interacción*, las políticas son producto, sobre todo, de la viabilidad política, por sobre la factibilidad administrativa. La racionalidad política, en su juego de transacciones, y en un marco de conflicto, define y redirecciona el proceso de implementación de una política pública, no estando fijado de antemano un diseño racional con arreglo a fines.

No obstante, la noción de incrementalismo, que supone un Ajuste Partidario Mutuo, será criticada por Oszlak por alentar cambios apenas marginales en las

⁶ Oszlack (1980) plantea que el modelo de la interacción establece que la acción es producto de transacciones entre partes y que la persecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula.

relaciones de fuerza que imperan en una sociedad. Se cambia una racionalidad técnica por una racionalidad política, que, luciendo un perfil ideológico conservador minimiza el conflicto social, lo que trae aparejado una petición más moderada a los agentes de cambio (Oszlak, 1980).

La articulación con los actores relevantes es crucial para la viabilidad y legitimidad de las medidas a implementar. Los grandes cambios traen aparejados bajo nivel de consenso, y viceversa, aquellas políticas con menores cambios, los consensos suelen ser mayores (Aguilar Villanueva, 1992). Sin dudas, aquellas medidas que no alteran el orden de los acuerdos políticos o estructuras burocráticas pre-establecidas, son tributarios a la corriente incrementalista, con su epicentro en la administración norteamericana.

El imperativo consensual tiene que ver con la influencia de grupos externos a la dependencia⁷ para satisfacer sus propias necesidades (Aguilar Villanueva, 1992).

En un estudio sobre autores y enfoques de implementación de políticas, el especialista Vaquero (2007), tomando el marco de implementación de Rein y Rabinovitz (1978), afirma que:

El “imperativo legal” establece la oportunidad para que los actores expresen sus intereses y den forma de ley a través de un proceso creativo. Una vez que la ley ha sido aprobada, todos los actores y burócratas deben obedecerla (...). El

⁷ Entre algunos ejemplos grotescos y extremos de influencia externa en el Estado, puede valer el caso de Argentina, donde existen algunos entes de control de servicios públicos otrora privatizados, donde suele ser una práctica la designación de funcionarios públicos con roles de auditores provenientes de las mismas empresas que deben ser controladas. También están los casos de políticas de salud y la influencia de las corporaciones médicas civiles y privadas, entre tantas áreas y agencias que vislumbran fuertes presiones a la hora de ejercer cabalmente sus funciones.

“imperativo burocrático-racional” envuelve la premisa de que la ley podrá ser aplicada sólo si parece ser razonable y justa para los burócratas. (...). El “imperativo consensual” indica que la implementación debe estar sometida a las preferencias de los grupos de interés, subordinando este principio al imperativo legal y burocrático-racional. (p. 143)

A continuación, en el **Cuadro N° 1** observamos las distintas etapas por la que transcurren las políticas públicas. El primer momento tiene que ver con la identificación de los actores directos e indirectos, la segunda fase con la formulación de iniciativas sobre la cuestión, la tercera con las directrices pergeñadas por los tomadores de decisión, la cuarta por la implementación de las medidas adoptadas, y por último, la etapa de evaluación, en donde se registran las repercusiones en grupos de interés y eventualmente, se reajusta el procedimiento o espíritu de las políticas.

Cuadro N°1: Ciclo de políticas. Actividades y actores principales.

<i>FASE I</i>	<i>FASE II</i>	<i>FASE III</i>	<i>FASE IV</i>	<i>FASE V</i>
Identificación e institucionalización de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Actividades Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública.	Actividades Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios.	Actividades Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación.	Actividades Ejecución, gestión, efectos concretos.	Actividades Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste.
Actores Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	Actores Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	Actores Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Actores Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Actores Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fuente: Recuperado de André-Noël Roth Deubel, 2008, p. 79.

Martínez Nogueira (2010) observa algunas particularidades propias en América Latina que no se deben soslayar a la hora de estudiar los procesos de implementación y las dimensiones gubernativas. Afirma que “para varios de los países de la región, el siglo XXI se inició en un marco inédito de institucionalidad debilitada, gobernabilidad problemática y un estado con capacidades extremadamente limitadas” (p.15).

Las redes de política pública pueden definirse como el resultado de la cooperación, más o menos estable y no jerárquico entre organizaciones que se conocen, negocian e intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses (Le Galés, 1995). Por ello, cuando se ejecutan implementación de políticas “desde arriba”, los actores que componen esta red se juegan sus costos de poder (Drazin, 1990). En este marco, se vuelve fundamental comprender que la acción política local se ha ido diversificando, apareciendo nuevos actores, con nuevos intereses en la competencia, tanto pública como privada, por los servicios urbanos (Cabrero, 2005), siendo no sólo los grandes grupos económicos, sino también grupos sociales informales, los que utilizan recursos institucionales para influir, fenómeno nominado como teoría de régimen urbano (Stone, 1993). Si bien Cabrero (2005) recomienda este enfoque para estudiar los procesos de políticas públicas a nivel local, la presencia estatal en América Latina es de una relevancia profunda, que dicha recomendación debe ser abordada, cuanto menos, con gran precaución.

Surge un gran desafío para la calidad institucional y la consolidación de la estatalidad en América Latina cuando se piensa en las relaciones intergubernamentales y las que se dan entre los sectores. Los estados inexorablemente tienen el reto de mejorar la coordinación, y para ello hay una instancia técnica, referida a lo burocrático- administrativo y otra de direccionalidad política (Repetto, 2009).

1.2 Los problemas de coordinación.

La coordinación de las políticas públicas tiene que ver centralmente con el modo de interacción en los niveles gubernamentales, así como también con el rol de organizaciones de la sociedad civil que cristalizan demandas. Para evaluar una política pública es indispensable reconocer los procesos de centralización o descentralización que tiene un gobierno para configurar los mecanismos que permitan llevar adelante programas en forma mancomunada.

La coordinación significa que el departamentalismo (y la interdependencia entre órganos dentro de los mismos departamentos o ministerios), la fragmentación de las políticas y la desestructuración del proceso de elaboración del presupuesto (con la consiguiente dispersión del poder), han sido amenazados por diversos mecanismos de gestión corporativa, mecanismos que se han entendido como una extensión del rol estratégico de los funcionarios asesores de gobierno (Aucoin, 1990).

Ciertamente, podemos entender que la alineación y sincronización de los distintos niveles del Estado es un gran obstáculo a la hora de la implementación de una política. Sin dudas, hay una enorme asimetría, que puede ir desde el color político,

hasta el manejo de información, profesionalidad de los equipos, acceso de tecnologías, etc.

Dependiendo de qué es lo que se quiera coordinar, las estrategias y los enfoques pueden variar. Pueden presentarse cuatro alternativas, 1) el caudal de información, 2) los instrumentos y mecanismos de gestión administrativa, 3) el presupuesto y 4) la autoridad para tomar las principales decisiones (Repetto, 2009).

Cuando lo “público” se muestra fragmentado e inestable políticamente, se constituye un marco propicio para que las organizaciones estatales queden “privatizadas” y presas del control de los privados y sus intereses. Por lo tanto, una salida a los conflictos de coordinación es posible con una reducción de la diferenciación estructural y con la asignación a cada una de las unidades de objetivos precisos (Martínez Nogueira, 1992).

Una reducción de la descentralización en términos de mandos tiene que ver con otorgar uniformidad y conectividades a la implementación de una política pública. De lo contrario, serán los grupos de presión quienes tengan más influencia ante células dispersas y debilitadas de las agencias públicas.

Bajo este marco, se puede proponer como ejemplo a los gobiernos municipales, a quienes no le resulta posible intervenir en el mercado laboral y generar las condiciones necesarias para que toda su población económicamente activa que se encuentra desempleada tenga acceso a instancias de formación profesional sectorial, debido, entre otros factores a: 1) falta de recursos 2) falta de cuadros

profesionales especializados 3) falta de normativas federales que le atribuyan facultades, etc.

La coordinación está íntimamente ligada a la centralización. La centralización está dada con la atribución exclusiva del poder ejecutivo federal de asumir la mayor cantidad de decisiones sobre el presupuesto otorgándose amplias facultades en el desarrollo de un programa social. Sin embargo, en el caso argentino encontramos una fuerte tradición centralista – federal que se ha ido modificando a partir de los 90` y acelerándose en 1994 con pacto fiscal (García Delgado, 1994).

La descentralización ha estado basada en el traspaso de escuelas, hospitales e infraestructura a la órbita de las provincias y municipios, los cuales deben aplicar medidas de ajuste y convertirse en eficaces recaudadores de sus impuestos. Las nuevas transferencias delegaron funciones, pero no los fondos suficientes para llevarlas a cabo, lo cual reproduce la ausencia de asistencias públicas.

En este sentido, las políticas de empleo y formación profesional están centralizadas en el poder ejecutivo nacional, pero su implementación es producto de negociaciones múltiples entre distintas jurisdicciones, y simultáneamente pasible de presión de los grupos de interés, como lo pueden ser sindicatos y cámaras empresariales. No obstante, aun en aquellas áreas en que las provincias ejercen plenamente sus facultades y la producción de bienes y servicios no está condicionada por la Nación, se plantea el problema de la coordinación.

Muchos de los mecanismos creados para atender el problema de coordinación tienen forma de Consejos Federales, aunque sus funciones distributivas, de aprobación y validación de líneas de acción no son homogéneas o vinculantes.

La efectividad de los Consejos Federales adolece de marco jurídico general. Al respecto Serafinof (s.f) sostiene que:

(...) el análisis de los casos demuestra que cuanto mayor es el nivel de institucionalización y formalización original, mayor es la persistencia y el nivel de actividad de los mismos. La sanción de una ley de creación o la ratificación de acuerdos de creación no es una condición suficiente para explicar el margen de acción, la capacidad resolutive ni la persistencia de los Consejos Federales pero sí parece constituirse como condición necesaria. (p.5)

1.3 El gerenciamiento de las políticas

Los estados en América latina, incluido nuestro país, tienen grandes desafíos para consolidar programas sustentables en el tiempo y que sean políticamente viables. Martínez Nogueira (2009) distingue al menos tres escenarios frente a este complejo panorama:

(...) a) la inevitable tensión entre la diversidad de problemas a cuya resolución se dirigen las políticas y la convergencia de sus contenidos e impactos, b) la difícil satisfacción de sus exigencias de viabilidad en los planos institucionales, económicos, técnicos, sociales, políticos y de gestión cuando existen limitaciones significativas en materia de poder y conocimiento de parte de los decisores políticos y de los ámbitos técnicos con funciones de análisis, de proposición y de evaluación de alternativas, y c) la renuncia, en un contexto turbulento y lleno de conflictos, a formular políticas óptimas sin renunciar por ello a contar con políticas públicas de calidad. (p.4)

Ante la dificultad de llevar adelante proyectos de envergadura presupuestaria y temporal, los gobiernos buscan establecer alineación de pautas entre los actores que permitan, no ya una proyección a largo plazo, sino una medida de impacto a corto plazo, que facilite la condensación de demandas desde el plano inter-estatal, inter – jurisdiccional y entre los actores sectoriales de presión.

Martínez nogueras, citando a Titmuss, alerta que las políticas sociales operan con doble estándar, con beneficios y costos que se distribuyen de manera desigual, pues mientras contribuyen al bienestar de algunos grupos, implican cargas para otros (Martínez Nogueira, 2007). La gerencia, por lo tanto, está sujeta a acomodamientos permanentes, debiendo esforzarse por construir sentidos consensuados y por consolidar relaciones de reciprocidad y confianza para el trabajo en común.

Otro aspecto retomado por la literatura especializada en el campo de la implementación tiene que ver con la gerencia de programas.

La gerencia social surge como un campo para enfrentar esta demanda [más eficaz y eficiente intervención pública], ya que propone asegurar que las políticas y programas sociales respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a problemas importantes para la ciudadanía, promoviendo así el logro de un desarrollo social equitativo y sostenible (Mokate y Saavedra, 2006, p.5).

La gerencia debe estar preparada para funcionar en ambientes hostiles a los cambios, y con actores que serán opuestos a las directivas y a las nuevas ideas.

Martínez Nogueira (2007) señala algunas recomendaciones para la gerencia:

a) Interpretar el mandato definido por la autoridad política, b) orientar la acción, c) dictar políticas que regulen la gestión operacional, la calidad de las acciones y la asignación de recursos entre funciones y unidades, d) regular y evaluar la actividad y la integración de aportes conforme a las circunstancias y condiciones de ejecución, y e) administrar las relaciones con el ambiente externo. En esto consiste la función de *gobierno* o gestión estratégica del programa. (p.6)

La gerencia social se jacta de la acumulación de evidencias sobre la situación social, de apreciaciones sobre los contenidos de políticas deseables y de tecnologías para la formulación y el seguimiento de proyectos, todo ello puesto con impronta normativa.

Hemos revisado brevemente cuales son los factores principales que se deben tener en cuenta para comenzar a discutir sobre la implementación de una política pública. El gerenciamiento, la descentralización y la coordinación son elementos claves que se deben tener en cuenta a la hora de analizar el desempeño de las agencias públicas.

2. PROCESOS ECONÓMICOS Y PARADIGMA ÚNICO.

Los procesos que suscitan la implementación de una política pública, registrados en el punto 1, se encuentran condicionados y dialógicamente vinculados a los modelos económicos en los que suceden las políticas públicas. Y cuando decimos modelos económicos no solo referimos a la macroeconomía de un País sino también a un contexto internacional aparejado con la globalización, que genera

interacción e interdependencia de factores que restringe posibilidades de los Estados, sobre todo en los que están en vías de crecimiento.

Desde finales de la década del 60`y principios de los 70` la crisis económica mundial produjo un rápido agotamiento del modelo keynesiano, lo cual modificó profundamente el rol de los estados y sus mecanismos reguladores de la economía, como así también, por añadidura, del mercado laboral. El nuevo paradigma se propuso neutralizar los riesgos políticos sobre la base de un mercado eficaz dejando un margen mínimo a la praxis de los gobiernos.

Todos los proyectos políticos y económicos encuentran repertorios filosóficos y deontológicos sobre los cuales hamacarse. Desde luego, el neoliberalismo tuvo sus axiomas. Los principios antropológicos inaugurados por los ideólogos de las cláusulas pos liberales de la llamada Escuela Austríaca, von Hayek y su mentor, von Mises, depositaron en los individuos y en sus capacidades innatas su inserción en la sociedad. Estas premisas despojan a los individuos de la subjetividad social que los atraviesa, y los cree libres y autodeterminados a priori, por igual. De allí que la intervención del Estado es vista como distorsionante y autoritaria. Quizá la obra abanderada de esta Escuela es “Camino de Servidumbre” del año 1944. Más adelante, en 1974, el Dr. Friedrich A. von Hayek recibe el Premio Nobel de Economía, quizá como premonición de la etapa del capitalismo globalizado que asomaba.

Bauman (1998) augura que la globalización tendría serias repercusiones sobre los estados nacionales. Con la caída del mundo bipolar el inicio del proceso de “extinción” del Estado configuró una situación de inexistencia del control de las

palancas de la política. Se llegó a un campo de fuerzas dispersas y desiguales que se cristalizan en lugares difíciles de prever y adquieren un impulso que en verdad nadie sabe detener.

Como consecuencia del fin de la Guerra Fría, y con ello del mundo bipolar (con los opuestos de Estados Unidos – Unión Soviética), las ideas de libre mercado; con pequeñas excepciones en el mundo; se fueron tornando hegemónicas.

En el caso de la Argentina de los años '70, bajo la conmoción de la crisis del petróleo y el desgaste de los modelos de bienestar occidentales, viró desde una economía que propiciaba la sustitución de importaciones, el mercado interno, la defensa de la industria y el trabajo nacional a un modelo de apertura externa y de flexibilización en el mundo del trabajo. La nueva era traía consigo algunos interrogantes para las nuevas democracias en América latina,

Surge entonces una cuestión de trascendental importancia. ¿Hasta qué punto un proceso de democratización que, además de su significación en sí mismo, impulse la libertad empresarial y el juego de incentivos, sería compatible con esa concentración del poder en la cúspide del sistema? (Prebisch, 1985, p. 68).

La concentración económica y las sucesivas crisis internacionales marcaron hacia finales de los 80` en el modelo de acumulación vigente síntomas de deterioro irreversibles que desembocaron en un cambio de orden financiero y político.

El capitalismo moderno trajo consigo un cupo constante de población económicamente activa sin trabajo que constituían una nueva categoría llamada “desempleo estructural”. La base del desempleo estructural se explica por los

desajustes entre calificación de la oferta laboral y los requerimientos de los empleadores dentro de una misma área geográfica en donde se disputan la oferta y la demanda. Este tipo de desempleo, desde la óptica del modelo neoclásico, solamente existe si hay distorsiones que no permitan que el mercado opere libremente, es decir, si hubiera movilidad perfecta de mano de obra y suficiente oferta de educación y capacitación, el problema desaparecería.

En la región, el cambio de época se forjó a fuerza de la espada. Al respecto, Cavarrozi (1991), indica:

Los programas económicos ortodoxos establecidos en Chile y Argentina hacia fines de la década de 1970 se propusieron reconstruir el mercado de capitales y disciplinar a los productores nacionales, forzándolos a ser más eficientes a través de la apertura de los mercados domésticos a la competencia externa. La gestión irresponsable de los créditos externos, abundantes y baratos hasta 1981, y la sobrevaluación de las monedas domésticas, en las que se basaron las recetas iniciales del monetarismo, generaron severas crisis financieras y recesión cerca de 1981-1982 y además dejaron el lastre de una deuda externa quintuplicada. (p. 103).

2.1 El modelo neoliberal en Argentina.

Entre 1989 y 1990 Argentina transitaba una fuerte crisis económica y política, que hizo de las reformas del Estado una cuestión socialmente problematizada. La imperiosa necesidad de estabilizar y encauzar la macroeconomía y aplacar la tensión social, sirvieron de excusa perfecta para la implementación de una reforma

estructural del Estado, originando con ello, la llamada fase de *aggiornamento* Neoliberal.

El paradigma neoliberal fue orquestado e instrumentado por organismos globales de crédito y bancos de inversión, los cuales plasmaron sus principios en el llamado Consenso de Washington, que, entre otras cosas disponía directrices como: la disciplina fiscal, la liberalización de los mercados a los flujos financieros internacionales, la privatización de empresas públicas, desregulación, descentralización, etc. (Rangel y Garmendia, 2012).

En el discurso dominante neoliberal, el Estado fue duramente cuestionado por su intromisión en la economía, lo que desembocó en los procesos de reforma del Estado dejando vía libre a las pretensiones de libre juego de las fuerzas económicas, con cláusulas de desregulación política, descentralización y políticas focalizadas.

Así fue como las primeras medidas del nuevo paradigma estuvieron centradas en privatización de centenares de empresas públicas, reducción de organismos estatales y por ende de su personal, descentralización de funciones, tercerización de servicios públicos, etc. El Estado debía quedar reducido a su mínima expresión, tanto en su estructura como en sus atribuciones. Este proceso de privatización redefine los roles de lo público y lo privado, dejando atrás las políticas de alcance universal del Estado de Bienestar para situar su injerencia en forma focalizada: la salud primaria elemental, educación básica, y atención de poblaciones de riesgo.

La política social del neoliberalismo asume un carácter eminentemente asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población, en condiciones de pobreza extrema. La política social deja de tener una función integradora; mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingresos a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condición de pobreza, y presta asistencia a las víctimas del ajuste (Vilas, 1997, p.117).

La degradación de *la política* producida por los ajustes neoliberales constituye uno de los pilares desde donde se sostiene esta doctrina, ya que traspasa la complejidad de las relaciones de fuerza y el carácter conflictivo de los actores sociales, a un marco jurídico – administrativo que neutraliza las demandas a un régimen democrático (Thwaites Rey, 2003). Las cuestiones públicas que otrora se dirimían con intervención exclusivamente desde el Estado e instituciones sociales representativas, en los gobiernos de corte liberal sus funciones son compartidas con ONGs y fundaciones de carácter privado.

La degradación explícita de la gestión pública implica variaciones del Estado tanto en sus dimensiones burocráticas como de su campo de influencia en la sociedad, la economía y la política (Thwaites Rey, 2003).

Las reformas llamadas de Primera Generación⁸ apuntaron, entre otras cosas, a una serie de privatizaciones de agencias estatales estratégicas para la conducción

⁸ Las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas como ilegítimas (Oszlak, 1999, p. 85)

política de un gobierno. Estas pretendían constreñir el gasto público, aumentar la productividad, abrir el negocio a capitales nacionales y extranjeros (luego serán todos extranjeros), dando de esta manera señales claras al establishment internacional.

Las medidas fueron implementadas bajo el auspicio técnico de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La desregulación y las cláusulas de restricción del gasto público quitaron al Estado su papel regulador de la economía, desgastando con ello también, su soberanía política.

Desde esta perspectiva, Thwaites Rey (2003) afirma que la regulación residual del Estado en los servicios públicos tiene que ver con transformación de las grandes empresas burocráticas estatales en pequeños entes reguladores, con poder acotado para controlar a las empresas prestatarias. Las cláusulas de control, no debían interferir en los inversores, el Estado debía tener mínima incidencia quedando plasmado en la flexibilidad de los contratos y normas regulatorias dispuestas.

El acceso a los servicios públicos, en tanto ejercicio de los derechos de ciudadanía concedido en el período benefactor, fue alterado por la lógica de eficiencia economicista, y circunscripto a prerrogativas mercantiles. La privatización de muchos servicios públicos en nombre de la eficiencia, la libre competencia y la lucha contra la corrupción estatal dispuso de un nuevo orden para el acceso a los mismos, que interfiere muchas veces con derechos ciudadanos básicos (Thwaites, R. M., & López, 2003).

La aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos contables, el aumento de la productividad de los trabajadores estatales, la autonomía de los gestores, eran medidas que pretendían conformar pequeñas unidades flexibles para satisfacer a las demandas de clientes-ciudadanos. Estas nuevas modalidades significan un reposicionamiento de la política y la administración burocrática.

Los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) pretenden superar la disyuntiva política – administración, y para ello recupera valores tales como el mérito, la responsabilidad y la transparencia a fin de revertir la memoria institucional burocrática que se encuentran enraizadas en el Estado. En tal sentido, las reestructuraciones de los Estados en América latina en general y la Argentina en particular, en palabras de López (2002), “no puede soslayar las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social, cuya falta de resolución contribuye a deslegitimar socialmente -de manera vertiginosa- los diferentes proyectos de transformación impulsados durante las últimas décadas” (p, 8).

La NGP encontró varias intersecciones con preceptos del neoliberalismo, no obstante, los procesos de modernización de la gestión parecieran inevitables e imperativos en toda la región. Al respecto Oszlak (2002) afirma que:

(...) una nueva gestión pública implica abandonar tanto la concepción burocrática tradicional, de tipo clientelista, en que se funda aún la organización y gestión pública en varios países de la región, como la adhesión incondicional a la concepción racional-legal de cuño weberiano, que resulta insuficiente para

afrontar los desafíos de una gerencia estatal expuesta a contextos turbulentos e inciertos como los que caracterizan, hoy, al Estado post-consenso de Washington (p.1).

2.2 El empleo en la década de los noventa.

Examinar las políticas neoliberales y el rol del Estado nos allana el camino para entender el abordaje que realizó el gobierno en los 90' respecto al mercado laboral.

Entre 1993 y 1994 las tasas de desempleo abiertas indicaron la emergencia de la desocupación como un problema estructural y ya no como un fenómeno "friccional".⁹ Veamos entonces la conjunción de medidas que impactaron de lleno en las clases trabajadoras.

Los cambios producidos por los ajustes estructurales en la etapa del *aggiornamento* del neoliberalismo afectaron notoriamente al mercado de trabajo. Con la destrucción de la industria y el achicamiento del Estado se perdieron miles de puestos de trabajo, y se comenzó a gestar en forma creciente la subocupación y a otros tipos de precarización laboral. En el mismo proceso se deterioraba la calidad del empleo y se profundizaba el patrón de concentración de la riqueza.

⁹ Por "desempleo friccional" entendemos que: "Es el resultante de la propia dinámica de los mercados laborales ya que los flujos de información necesarios para que la demanda y oferta coincidan son imperfectos y porque lleva tiempo cubrir vacantes y encontrar el empleo adecuado. Aún en una economía con "plena ocupación" tiene un pequeño porcentaje de desempleo de tipo friccional, debido a que: - hay personas que están abandonando sus empleos y otras buscando empleo por primera vez. - hay empresas que se expanden y contratan nuevos trabajadores y otras que se contraen y despiden trabajadores. - los trabajadores tardarán tiempo hasta encontrar empleo." Véase en: http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/economia/plan97/macro_polecon/perezenri/PDF/Material%20del%20curso/Analisis%20de%20la%20dinamica%20del%20desempleo.pdf

Con una macroeconomía orientada al comercio y los servicios, el incremento producto/empleo se restringió a estos sectores.

En los noventa predominó la fuerza de trabajo de precarias condiciones y bajos ingresos, aún en etapa de crecimiento del PBI. A su vez, la nueva configuración del mercado establecía un acceso más fácil a puestos informales, como también su rotación, lo que atenuaba cifras ascendentes en desocupación.

(...) el desempleo y la precarización del empleo encuentran explicación a partir de las estrategias económicas y ocupacionales que debieron asumir, por una parte, los empleadores y, por otra, los trabajadores, en un marco de nuevas reglas de juego según cada coyuntura económica. El efecto "funcional" de estos cambios parece ser la estructuración de un proceso social de producción y reproducción de excedentes relativos y absolutos de fuerza de trabajo, el cual se expresa en las variadas formas que asume el desempleo y las trayectorias laborales asociadas a ellas. (Salvia, A., Tissera, S., Bustos, J. M., Sciarrotta, F., Persia, J., Herrera, G., Cillis, N., & García Allegrone, V., 2000, p. 124).

Estas variables arrojan luz al hecho de que un crecimiento macroeconómico implica mayor y mejor empleo. No solo se debe asignar el desmejoramiento distributivo a las recesiones, sino también a la necesidad de las políticas *empleístas* de contar con un ejército de desocupados, capaces de trabajar informalmente, y percibir salarios por debajo de convenios. La mentada seguridad jurídica requería sacrificios de la población argentina.

Ante las medidas de flexibilización laboral y los cambios en el sistema de obras sociales sindicales, referentes de las centrales obreras se manifestaban en forma ambigua y disgregada.

La opositora Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) ratificó su apoyo al paro a través de su titular, Víctor De Gennaro, mientras Saúl Ubaldini, secretario de Interior de la CGT, utilizó un lenguaje belicoso: "Esta guerra no la hemos comenzado nosotros". El titular de la CGT, Rodolfo Daer, también anticipó "un verano muy caliente" (La CGT hace el séptimo paro contra Menem, La Nación, 1996).

2.3 El rol del Estado neoliberal. Los efectos en las políticas de empleo y el mercado laboral.

Las sugerencias previstas por los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional al desembolsar los cuantiosos préstamos a la Argentina, hicieron especial hincapié en la inyección de recursos en la educación básica. De esta manera se consolidaba un dispositivo de transferencias focalizadas, que estaba destinada a la formación de un tipo específico de mano de obra que el mercado de un país periférico debería tener.

En 1998, y a poco de realizarse la II Cumbre de las Américas, el Presidente del Banco Mundial convocó a los ministros de Educación de América Latina con el fin de comprometerlos a plasmar las estrategias educativas recetadas por el Banco con las metas para el año 2010, que entre otras cuestiones planteaban: focalización, evaluación de la calidad de la educación, profesionalización docente, descentralización y capacitación para el mundo laboral (Domenech, 2007).

La educación pasará de ser una instancia de aprendizaje ciudadano, creadora del espíritu crítico e inmanente al desarrollo colectivo a reducirse en un eslabón de un imperativo economicista: “crecimiento económico y reducción de la pobreza”. En sus propios programas el Banco Mundial fomenta la competencia individual, como motor de superación estratégica de la buena educación. No obstante a esto, es muy coherente el rol de la educación según la lógica neoliberal y los objetivos que persigue.

Al respecto, Puiggrós, sostiene que (...) llama la atención la vinculación directa que han establecido organismos destinados a actividades financieras, como el FMI y el BM, con los programas educacionales de América Latina, trayendo como consecuencia la intervención directa de los ministerios de economía en el área pedagógica estatal y privada (Puiggrós, 1996, p.6 y 7).¹⁰

El ingreso restringido a las universidades públicas, el arancelamiento de las mismas, la promoción de institutos terciarios técnicos, configuraban una nueva subjetividad sobre los fines sociales que se perseguían. Asimismo, este arancelamiento, por un lado restringía el acceso de sectores vulnerables y obreros, y por otro, implicaba el florecimiento de universidades de gestión privada de corte modernizador excluyente (Zibecchi, 2002).

La Argentina se iba convirtiendo en la alumna modelo por la aplicación de recetas establecidas en el Consenso de Washington.

¹⁰ Más referencia en: Banco Mundial: El financiamiento de la educación en los países en desarrollo, Washington, D.C., 1995; Prioridades y estrategias para la educación, Banco Mundial, 1995; CEPAL-UNESCO: Educación y conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad, Centro Nacional de Información Educativa, Santiago, 1992.

Dentro de las reformas estructurales promovidas por el entonces Presidente de la Nación Dr. Carlos Menem aparece la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 promulgada en el año 1991. Esta normativa establecía por primera vez un marco de protección para los desempleados, e instituye cláusulas para la promoción del empleo registrado. No obstante, también auspiciaba los contratos de poca duración sin derecho a indemnización. Entre los principales puntos para promocionar el empleo se encontraban las prácticas laborales, la formación profesional y los incentivos para el empleo. En este sentido:

(...) la reformulación de la organización laboral forma parte de las nuevas estrategias productivas y no se relaciona, necesariamente, con la generación de nuevos empleos. Esta flexibilización llamada interna o tecnológica se diferencia de otras dos modalidades: aquella que se relaciona con el ingreso y salida de una ocupación (flexibilización externa o contractual) y la que vincula la remuneración de cada trabajador con su propio rendimiento productivo (flexibilidad salarial). (Centrángolo y Golbert, 1995, p. 7)

Ante los síntomas de desempleo en 1994, el gobierno impulsa un “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” al cual suscribieron los sindicatos y las cámaras empresariales. Una expresión diáfana del momento fue la del Ministro de Trabajo de aquel entonces, Julio Mera Figueroa en un reportaje periodístico:

Caro Figueroa trazó una raya entre quienes tienen trabajo y los futuros empleados. Aclaró que, en el caso de los primeros, la reforma laboral respetará los derechos adquiridos, pero señaló que quienes consigan empleo a partir de

ahora tendrán que adaptarse a otra situación legal. El argumento del Gobierno es que tendrán menos beneficios pero habrán conseguido un empleo. Es que en el Gobierno piensan que la única manera de bajar la desocupación y mejorar la competitividad de la economía es flexibilizar la legislación laboral, a la que consideran "fuera de época"(Reforma laboral: mensaje a la CGT, Clarín, 1996)

El mencionado Acuerdo Marco devino en la Ley N° 24.465 en 1995 donde se profundizaba las políticas de flexibilización laboral. Entre otros puntos, el Acuerdo promovió la reducción de los días de vacaciones, de los montos compensatorios por accidentes, el congelamiento de negociaciones colectivas y consejo del salario mínimo vital y móvil, la posibilidad de los empleadores de no abonar el aguinaldo completo a fin de año, y la disminución de los costos por indemnización¹¹.

Podemos afirmar que la calificación del empleo está en estrecha relación con el modelo económico:

Si bien se esperaba que con la apertura de la economía los sectores transables generaran la suficiente demanda de trabajo para absorber a los trabajadores expulsados de las actividades que no pudieran ser competitivas, esto no sucedió en realidad, delineándose un patrón de crecimiento con elevados niveles de desempleo. Otra consecuencia central en este modelo fue la creciente heterogeneidad estructural en la esfera productiva, laboral y regional, así como el aumento de la pobreza, fuertemente influido por el persistente

¹¹ La flexibilización laboral "Orientada hacia al aumento de la competitividad de las empresas, la flexibilidad tiene un carácter o función instrumental para la maximización de la rentabilidad del capital. Así concebida —se afirma en un célebre documento europeo—, conduciría al trabajo gratuito y la protección social financiada exclusivamente por sus beneficiarios" (García, 2004, p.9)

deterioro en la distribución del ingreso. Estos efectos del paradigma de liberalización de los mercados colocan en primer plano la cuestión del cambio estructural. (Cimoli, Novick, Palomino, 2007, p. 16).

Repasando algunos cambios del mercado laboral de los 90´ distinguimos:

- Disminución del costo laboral no salarial a través de: reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social, reducción asociada a despidos y a accidentes de trabajo.
- Formulación de políticas de empleo ligadas a requerimiento de los préstamos de organismos internacionales de crédito.
- Aumento de la previsibilidad del costo laboral, cercenando los aumentos de salarios.
- Flexibilización de la distribución del tiempo de trabajo
- Descentralización de la negociación colectiva de trabajo, congelando las paritarias de las asociaciones sindicales.
- Cooptación de una parte de la dirigencia sindical.
- Congelamiento del salario mínimo vital y móvil.

Los acuerdos marcos, las leyes y la propaganda de la flexibilización laboral tuvieron un elenco de actores involucrados, que iban desde dirigentes sindicales, hasta cámaras empresarias, y desde luego, algunos medios masivos de comunicación que convalidaban las medidas.

Es loable advertir que para que se hayan llevado a cabo estas regresiones en materia de derechos laborales y sociales adquiridos por los sectores obreros, se

tuvo que dar, en términos de Gramsci el *transformismo* de una gran parte de la estructura sindical, cediendo desde su convenio Colectivo de Trabajo hasta las acciones de las empresas en las que eran accionarios. Retomando este concepto, Basualdo (2002) indica:

La intensidad de este proceso [segundo gobierno de Menem] es tal que la desocupación y la subocupación no sólo devienen en factor predominante en la concentración del ingreso sino que operan como el clásico “ejército industrial de reserva”, haciendo posible la reversión de conquistas laborales (...) el desarrollo de la valorización financiera y del sistema de dominación que lo hace posible, el transformismo argentino, instalan el fenómeno estructural que deviene en el principal instrumento de disciplinamiento y desmovilización de la clase trabajadora. (p. 76-77).

Por supuesto, esta cooptación de las cúpulas sindicales se hizo insostenible hacia 1998, en donde la Confederación General del Trabajo decretó algunos paros nacionales en reclamo de mejoras salariales y calidad de empleo. Paralelamente, se fueron conformando a lo largo de los 90` dos Centrales Obreras (Movimiento de Trabajadores Argentinos, Central de Trabajadores Argentinos) que más allá de sus escasos logros, terminaron por dividir al Movimiento Obrero Organizado y facilitar de esta manera al embate del neoliberalismo.

Por supuesto que los cambios suscitados en el modelo laboral argentino, tuvo repercusiones en su sistema de formación profesional. Al respecto, Gallart (1997) sostiene que la formación profesional no salió indemne a las políticas neoliberales:

El ajuste estructural del Estado, por otra parte, presente en casi todos los países a partir de la década de los años ochenta, produjo efectos directos en la formación profesional en, al menos, tres aspectos. El reordenamiento impositivo tiende a desechar los impuestos de asignación específica que solían financiar a las instituciones de formación profesional. Se restringieron las funciones antes asignadas al Estado, delegando las no esenciales al sector privado y al mercado. Y, finalmente, la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto público condujo a políticas de descentralización, subcontratación de la ejecución y focalización en grupos objetivo específicos. Estas tendencias fueron fuertemente inducidas y apoyadas por los Bancos de cooperación internacional y en todos los casos modificaron las formas tradicionales de articulación entre el Estado y el sector privado en la formación profesional (p. 28).

3. EL ESCENARIO DEL EMPLEO EN ARGENTINA

Antes de adentrarnos en las principales características de las medidas laborales, nos urge advertir que tomaremos como período de análisis los años que van entre 2003-2015 por considerar que fueron gobiernos consecutivos de un mismo espacio político, el Frente Para la Victoria.

Para desglosar los programas de formación y políticas activas de empleo, nos parece importante remarcar que en el periodo de estudio se produce un punto de inflexión, un nuevo paradigma en términos de empleo, que fue subsidiario, inexorablemente de medidas macroeconómicas y que tuvo su apoyatura en un reconfigurado rol del Estado.

Un modelo económico que genera puestos de trabajo y tiene una política de salarios, precisa de instituciones sólidas que puedan orientar y prever las relaciones contractuales hacia un objetivo de trabajo decente. Por ello es loable considerar que, el fin último de la institucionalidad laboral es convertir el empleo en trabajos de buena calidad.

Para que la institucionalidad pueda contribuir significativamente al cumplimiento de este fin, los cambios socioeconómicos en proceso requieren ajustes en los tres pilares que la constituyen: la regulación del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y las políticas activas del mercado laboral. En las últimas décadas, en muchos países de América Latina y el Caribe se han realizado reformas en estas tres áreas (Weller, 2009, p.12).

Hay algunos análisis que consideran que los cambios en Argentina pos-convertibilidad no han sido estructurales, sino que se deben a modificaciones de índole sectorial de actividad (Weller, 2009). Otros, sin embargo, observan que la etapa inaugurada en materia de empleo en 2003 propició mejoras en la distribución del ingreso, matizando que si bien el salario real acompañó la tendencia del costo laboral, no se alcanzó a equiparar el porcentaje de inicio de los setenta (Lindenboim, Kennedy y M. Graña, 2010).

Desde nuestro análisis, las políticas activas de empleo han registrado cambios de fustes en el período analizado, ya que se constató la creación de nuevos programas de novedosos enfoques, con crecientes metas físicas de personas alcanzadas y sustentados por la evolución de partidas presupuestarias ejecutadas. El MTEySS no solo acompañó con una política de salarios, de

convenciones colectivas y de calificación laboral a los nuevos trabajadores asalariados, sino que intervino en los sectores menos calificados del mercado laboral, generando oportunidades de capacitación para su inserción laboral. Al mismo tiempo, los planes sociales de contexto de crisis, fueron virando hacia programas que tenían como finalidad el trabajo y no solo la contención de la pobreza. Desde luego, como se podrán observar, los resultados de efectividad de las políticas activas no son uniformes ni fácilmente cuantificables.

3.1 Resultados económicos y empleo

Nos urge reflexionar acerca del saldo que pueden dejar las políticas macroeconómicas y las laborales.

A partir del **Cuadro N° 2**, podemos establecer que las políticas de mejoras laborales que contemplen inclusión social, forman parte de las decisiones económicas de un gobierno. Y en este sentido, sindicatos y organizaciones profesionales deben discutir el lugar que tiene la productividad y sus consecuencias en el empleo.

Cuadro N° 2: Políticas a favor del capital y a favor de los trabajadores.

	Políticas de distribución		Otros factores
	A favor del capital	A favor de los trabajadores	
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • «Flexibilidad del mercado laboral» • Suprimen los salarios mínimos • Debilitan la negociación colectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • «Estado de bienestar» • Aumentan los salarios mínimos • Fortalecen la negociación colectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios tecnológicos • Globalización • Financialización
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento salarial débil • Participación salarial en baja • Aumento en la dispersión salarial 	<ul style="list-style-type: none"> • Salarios reales en aumento • Participación salarial estable (o en aumento) • Descenso de la dispersión salarial 	

Fuente: Recuperado de OIT, 2011.

A propósito del cuadro anterior, Stockhammer (2011) afirma:

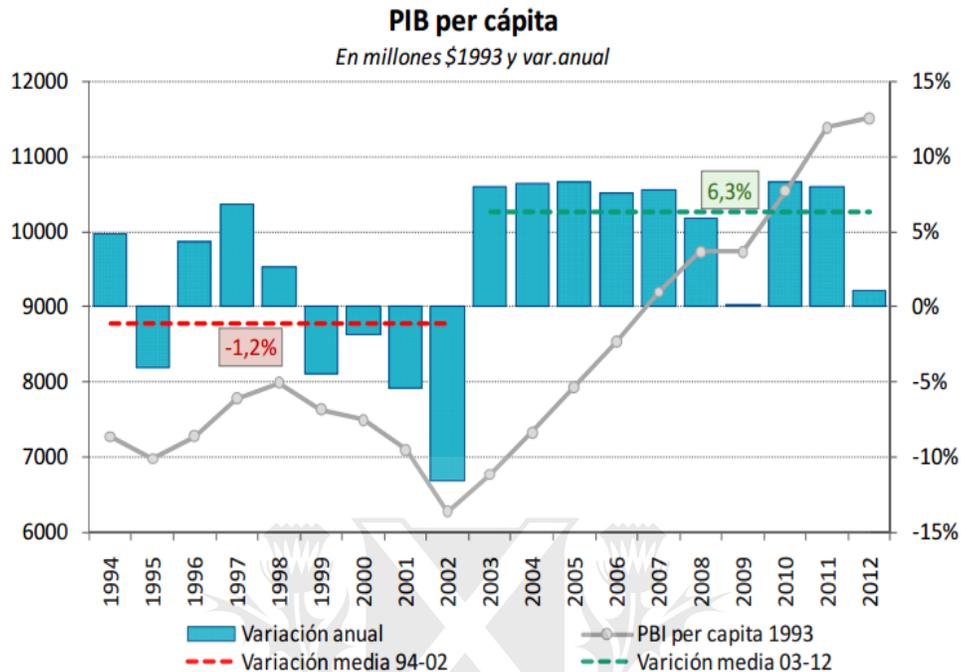
La distribución de los ingresos es el resultado de procesos sociales y económicos complejos, pero los gobiernos influyen en ella mediante las políticas sociales y de mercado laboral. Definimos las políticas de distribución a favor del capital como aquellas que llevan a una menor participación salarial, y las políticas de distribución a favor de los trabajadores como las que dan como resultado una mayor participación salarial. Las políticas de distribución a favor del capital, por lo general, declaran promover la flexibilidad del mercado laboral o la flexibilidad salarial, en lugar de incrementar los ingresos del capital. Incluyen medidas que debilitan a las instituciones de negociación colectiva; al quitarle fuerza a los sindicatos, reducen los salarios mínimos y desgastan la legislación de protección del empleo (, p.186).

En Argentina se puede observar cómo las reformas estructurales de los años noventa transformaban el régimen laboral al mismo tiempo que el Estado des-intervenía en las relaciones de trabajo.

El PIB per cápita cayó en promedio -1,2% anual entre 1994 y 2002 mientras que en el período 2003-2012 se expandió a un ritmo anual promedio de 6,3%. De esta manera, el PIB per cápita en 2012 es 83% mayor que el de 2002. El mercado de trabajo creció al ritmo del desarrollo económico entre 2003 y 2008, interrumpido con la crisis internacional de 2008.¹²

¹² Véase: <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>

Gráfico N° 1 Evolución PBI per cápita



Fuente: “La Macroeconomía Argentina. 2003-2012” (2012, p 20). Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Recuperado de <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>

Entre algunas aristas macro económicas desde el 2003, según autores como Neffa y Panigo (2009) se destacan:

1. Sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo.
2. Regulación de la entrada y salida de capitales de corto plazo.
3. Renacionalización de varias empresas públicas privatizadas que incumplieron sus contratos y fracasaron en su gestión.
4. Desendeudamiento del sector público.
5. Prudencia fiscal, sin ajuste recesivo; con mayor y mejor gasto público.

6. Equidad y eficiencia tributaria. Prioridad en la extracción de rentas extraordinarias generadas en varios sectores de actividad.
7. Apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y aumento del salario mínimo vital y móvil.
8. Reforma del sistema provisional.
9. Aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y del salario indirecto.
10. Regulación de sectores clave, con derechos a las exportaciones, compensaciones y acuerdos de precios.

En este sentido, podemos observar en el siguiente cuadro la concomitancia de las políticas de empleo con medidas macro económicas:

Cuadro N°3: Modelos económicos y políticas de empleo

Modelo Económico	Política de Empleo
>Tipo de cambio flexible y a niveles competitivos >Fomento de la industria y el mercado interno >Crecimiento económico Superávit fiscal y comercial	>Acciones orientadas a la inclusión social y laboral de los trabajadores afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad >Promoción del Diálogo Social, como

<p>>Acumulación de reservas (estrategia de desendeudamiento)</p> <p>>Inversión pública en infraestructura</p> <p>Incentivos a los sectores productivos y al desarrollo regional</p>	<p>fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias y los municipios, junto a la participación de actores del capital y el trabajo</p> <p>>Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo</p>
---	--

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, Argentina.

El crecimiento económico permitió tener mejoras en los índices de desocupación, y en menor medida, en las tasas de empleo no registrado. En detrimento de las recetas impulsadas desde el acuerdo de Bretton Woods que implementaban los organismos multilaterales de crédito, las políticas de desendeudamiento público, y la cancelación anticipada de la deuda con el FMI llevadas a cabo durante la presidencia de Néstor Kirchner, pudieron haber colaborado con el gobierno, para liberarse de restricciones y metas fiscales, consolidando cierta autonomía política para intervenir en el mercado de empleo.

Como resultado de las políticas económicas aplicadas hasta el año 2001, a finales de la gestión del Presidente De la Rúa se registraba un 20,4% de desocupación para los aglomerados urbanos. Ya para finales de 2004 esa cifra había disminuido

a 12,1% y en el tercer trimestre del 2015 el índice de desocupación llegó a 5,9%¹³. La caída del nivel de desempleo, estuvo estrechamente ligada al rol activo del Estado en las distintas áreas productivas y laborales. De acuerdo con datos oficiales, entre 2003- 2013 se crearon más de 5 millones de puestos de trabajo genuinos.¹⁴

3.2 Del Plan Jefes y Jefas de Hogar a las Políticas Activas de Empleo.

En el 2002, en la presidencia interina de Eduardo Duhalde, el Ministerio de Trabajo lanzó el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), desde donde se asistió a los sectores más postergados, en medio de la crisis social, económica y política más grande del país. La política de asistencia social fue acompañada por todo el arco político en pos de atenuar las consecuencias de la crisis en los sectores marginados. Al mes de abril de 2003, según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), el número de beneficiarios alcanzó a 1.987.875 personas.¹⁵

El programa de asistencia por transferencia de ingreso, no tenía otra misión que inyectar una suma mínima de dinero en los hogares que no tenían ninguna protección. El Estado de esta manera intervino con políticas pasivas de empleo

¹³ Fuente: INDEC. Obtenido

de: http://www.indec.gov.ar/series_historicas.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58

¹⁴ Cabe aclarar que los datos de desocupación varían entre el INDEC y el MTEySS por el muestreo Interior / Urbano principalmente. En el ANEXO I mostramos las tablas de todos los aglomerados con índices de empleo, desempleo y desagregados por actividad de ambos organismos.

¹⁵ Véase en CELS. Obtenido de:

http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf

para aliviar el riesgo de pobreza, por la caída del ingreso, como producto de la pérdida del empleo (OIT, 2012).

Cuadro N° 4: Incidencia de Pobreza e Indigencia en Hogares Según Participación en el Plan Jefes y Jefas, y en el Total de Hogares (PJyJHD) (en %). Total Urbano, octubre 2002.

Condición de Pobreza	Beneficiarios Plan	No Beneficiarios	Total Hogares
Pobres	93.3	39.4	45.9
Indigentes	57.3	14.5	19.7

Fuente: Recuperado de: Cortés, Groisman y Hoszowki, 2003.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, la periodista Laura Vale apuntaba en el año 2003:

(...) cuestiones, vinculadas a la búsqueda de empleo genuino, desarrollando emprendimientos (panaderías, talleres, redes de salud) están centrados los movimientos piqueteros en estos días. Al mismo tiempo, empiezan a presionar al sector privado para que se dé trabajo genuino. Este último camino es el que se expresó en las recientes protestas en los subtes, en las estaciones ferroviarias y en los bloqueos al polo petroquímico de Dock Sud, pero en el que hasta ahora no han obtenido mayores respuestas.¹⁶

El subsidio era entregado en dinero en efectivo por cuenta bancaria. Este escenario transitorio de crisis fue mutando en el transcurso del 2002, donde los signos vitales de la economía empezaban a mejorar levemente, dando un salto

¹⁶ Vales, Laura (2003). Una breve historia de los planes sociales, Obtenido de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/26350-9596-2003-10-05.html> [Fecha de consulta: 17 de abril de 2016]

notable a mitad del 2003. Según el MTEySS (2015) la mayoría de esa base de personas ha salido de los requisitos exigidos por conseguir un empleo formal, realizar un micro emprendimiento, o bien recibir una prestación de programas de empleo. Dentro de estas poblaciones vulnerables el MTEySS ha migrado su intervención de asistencia vía subsidio hacia que mejoren la empleabilidad. De manera amplia el PJyJHD podría considerarse una “política pasiva activada”. Desde el año 2006 se propuso la transferencia de los beneficiarios al Plan Familias, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, y al Seguro de Capacitación y Empleo, a cargo del ministerio de Trabajo (Neffa, 2012).

El cambio de intervención estatal se dio luego de mejorar los indicadores macro-económicos, y de fortalecer las instituciones del empleo, como garantes de que el crecimiento económico vaya enlazado con la generación de empleo.

3.3 Las políticas de empleo desde el año 2003

¿A qué llamamos política de empleo? El especialista Julio Neffa (2011), citando a Jacques Freyssinet, establece al menos dos enfoques: sentido amplio y sentido estricto. Veamos de qué se trata cada uno de ellos.

En sentido amplio, “el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos o cualitativos” (p.3).

En sentido estricto, “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de

trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el empleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo” (p.3).

Con estas definiciones podemos clasificar las acciones de los gobiernos ante el mercado laboral. El caso argentino presenta una gama de programas creados desde el año 2003, y que fueron cambiando a medida que lo hicieron los indicadores socio-ocupacionales.

Quizá uno de los cambios más notorios introducidos en la gestión Kirchner tuvo que ver con el desempolvamiento¹⁷ de la herramienta de negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo. Sindicatos y empresarios discutiendo salarios, y un Estado impulsando y homologando los acuerdos era la fórmula elegida para conciliar los salarios y el aumento de la inflación.

Recién en el 2004 se revirtió el rumbo que habían tomado las políticas laborales, con la derogación de la Ley N° 25.250 y la sanción de la ley N° 25.877, los convenios sectoriales no sustituyeron a los convenios por empresa, sino que fueron un complemento, adquiriendo los sindicatos mayor poder de negociación en términos comparativos. A su vez, se restauró la presunción de ultra-actividad

¹⁷ Decimos desempolvamiento ya que no es un instrumento nuevo, sino que ya estaba estatuido. “En 1953 se produjo en la Argentina el primer ordenamiento sistemático de la negociación colectiva plasmada en la ley 14.250, que dio lugar a la conformación de un modelo / paradigma de convenciones colectivas de trabajo que privilegió nítidamente la centralización de las negociaciones colectivas por rama de actividad, otorgándole el poder institucional a aquellos sindicatos con personería gremial” (Benito, 2002, p.5)

de los convenios colectivos y se estableció que los mismos deben estar regulados por los convenios de ámbito mayor.

En este punto, es necesario resaltar la importancia de las herramientas legales con las que cuenta el Estado para fomentar la negociación colectiva. Ésta puede ser centralizada, la cual inclina la balanza hacia los sindicatos brindando mayor solidez a su poder de negociación, o descentralizada, que beneficia a las empresas y que tiende a atomizar al movimiento obrero.

La actualización permanente de los convenios colectivos de trabajo marca, quizás, el mayor contraste entre la política laboral de los años noventa con el período 2003-2015. En la primera etapa las negociaciones colectivas no superaban los 200 acuerdos anuales, y a su vez más del 50% eran convenios por empresa¹⁸. En contraposición a esto, entre el año 2004 y 2014 se dio un crecimiento exponencial, registrando en el 2010 la mayor cantidad con un total de 2.038 convenios y acuerdos homologados, los cuales comprendieron a 4.220.161 trabajadores.¹⁹ Solo en 2014 se registraron 1963 convenios que comprendían a 5,8 millones de asalariados del sector privado (MTEySS, 2015).

Otra de las herramientas de envergadura a la hora de analizar la política de ingreso del gobierno es la puesta en marcha del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil.²⁰ Esta variable es definida por el Consejo Nacional de Empleo, la

18 Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Obtenido de:

http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/negColectiva/20061227_noticiaNegociacionColectiva.pdf pág 5

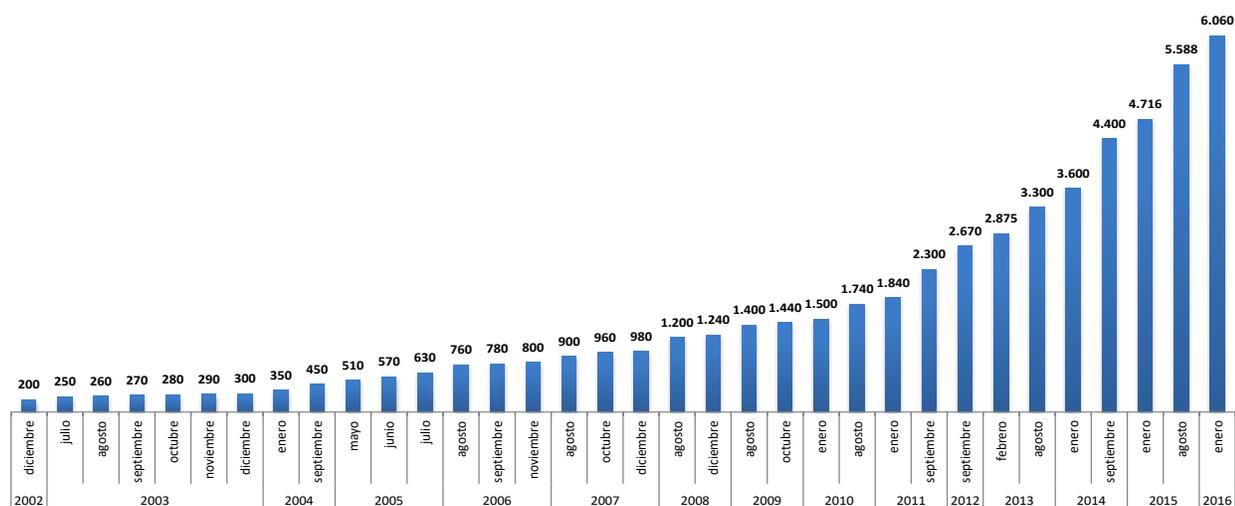
19 Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Obtenido de: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/negColectiva/ResumenNegociacion2010.pdf>

²⁰ El impacto del salario mínimo en los trabajadores informales es relativizado por algunos autores. Es el caso de Groisman (2011) que afirma, sobre la base de una investigación sobre la EPH

Productividad y el Salario Mínimo Vital, integrada con igualdad de representantes del sector de los trabajadores y del empresariado, designados por el Poder Ejecutivo.

Cabe resaltar que desde el año 1993 hasta el 2002 el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM) se mantuvo en un valor de \$200, mientras que en los años siguientes el salario fue evolucionando, tal como lo muestra el **Gráfico 2**. La última actualización del SMVyM registrada en enero de 2016 asciende a \$6060, mostrando un incremento del 2930% respecto del 2002.²¹

Gráfico N° 2: Evolución SMVyM 2002 – 2016.



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo

2004-2009, que el SMVyM no fija necesariamente el piso salarial en sectores no registrados. Por su parte, los registrados tienden a superar el piso establecido mediante mecanismos administrativos, propios de cada actividad.

²¹ Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Obtenido de: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/>

Otra arista digna de resaltar en los gobiernos sucedidos entre 2003 y 2015 tiene que ver con legislación laboral y las modificaciones que sellaron con cuerpo de ley el cambio de época en la materia.

A un año de la asunción de Kirchner, se sancionó la ley 25.877, coordinadora de nuevas pautas en las relaciones laborales. Allí se dispone restablecer la indemnización por despido en un sueldo por año de antigüedad, llevar el mínimo indemnizatorio a un sueldo, limitar el período de prueba a un lapso improrrogable de tres meses previendo la obligación patronal de preavisar la extinción durante su curso o, en su caso, de abonar una indemnización sustitutiva, y derogar disposiciones flexibilizadoras de las leyes 24.467 y 25.013 (Recalde H., 2011).

Asimismo, con esta ley de ordenamiento del régimen laboral se impuso la derogación de la denominada “Ley Banelco”, en referencia a la polémica ley sancionada mediante sobornos en el gobierno de la Alianza para la Producción, el Trabajo y la Educación, que reunía a la Unión Cívica Radical y al FREPASO, y que estaba a cargo de Fernando De La Rúa (1999-2001).

Con esta normativa [ley 25.877] se edificó el rumbo hacia la consagración legal del trabajo decente como horizonte de las políticas públicas. Entre otros puntos se pueden resaltar:

- ❖ la recuperación de derechos individuales de los trabajadores en la Ley de Contrato de Trabajo,
- ❖ la promoción del empleo,
- ❖ la recuperación de derecho del derecho de negociación colectiva,

- ❖ adopción de los criterios de los organismos de control de la OIT en materia de huelgas de servicios esenciales,
- ❖ creación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social en la órbita del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social

Fuente: Ley N° 25877, Boletín Oficial de la República Argentina 19/03/2004 y Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, 2015.

De las muchas nuevas leyes y modificaciones que hubo vinculadas al mundo del trabajo, hay dos que, por su magnitud de impacto vamos a describir brevemente. Una tercera, sobre la informalidad nos ocupara en las páginas subsiguientes.

La primera tiene que ver con la creación del régimen de Trabajo Agrario dispuesto por la Ley N° 26.727. Esta ley interviene sobre un sector que ha tenido una gran dinámica en los últimos años, puesto que se ha creado entre el 2003 y 2015 alrededor de 148 mil puestos de trabajo, duplicando la cantidad que había hacía el 2002 (MTEySS, 2015).

Para apreciar las consideraciones sobre el desempeño de esta nueva política, es menester repasar resumidamente el sistema anterior.

El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATRE) creado en el 2002 era la institución que por muchos años se encargó del registro, fiscalización y regulación de las relaciones laborales en el sector agrario, y estaba compuesta por un directorio formado por las patronales agrarias y la Unión de Trabajadores Rurales (UATRE). De esta forma, los dueños de los campos tenían plena incidencia en la regulación del trabajo en sus propias propiedades y el Estado se mantenía ausente de su funcionamiento. La jefatura del RENATRE

estaba a cargo del Secretario General de la UATRE. La gestión “tercerizó las diversas funciones del organismo:

1. la tarea de fiscalización que quedó a cargo de Gregard S.A.
2. el cobro de deudas y multas en la empresa Trivio S.A.
3. la capacitación a cargo del Sindicato U.A.T.R.E
4. y la gestión de los sistemas informáticos en Train Solutions S.A.²²

El trabajo rural mantuvo con todos los gobiernos democráticos altas tasas de trabajo informal (en muchos casos con situaciones de Trata Laboral). Metodológicamente se hace difícil sistematizar y encontrar fuentes de medición, puesto que la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el INDEC solo toma zonas urbanas. Algunos relevamientos de estudios privados señalan que en 2011, 3 de cada 4 trabajadores se encontraban en la informalidad en el campo.²³ Mientras la UATRE afirmaba en la OIT que: “existe el convencimiento en la necesidad de prevenir y erradicar el trabajo infantil en el campo, hecho que encierra no sólo aspectos éticos y morales”²⁴ el sector rural era terreno fértil para la explotación laboral infantil y para la precarización laboral extrema. El RENATRE, como autoridad de aplicación autónoma del MTEySS co-dirigida por

²² Sebastián Premici, (12/09/2015), Vuelve el Carnaval del RENATRE con el Momo, Página 12, Obtenido de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-287866-2015-12-09.html>

²³ Infobae, 31/07/2011. Obtenido de: <http://www.infobae.com/2011/07/31/596891-un-informe-privado-advirtio-el-alto-empleo-informal-el-campo>

²⁴ Monje, L. M. (2014). *Trabajo decente, pobreza y empleo agrícola. Experiencias de organización sindical en el sector rural frente a la informalidad en América Latina*. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_315596.pdf

las Cámaras Empresarias y el sindicato, tuvo magros resultados en la regulación del sector.²⁵

En el año 2011 se sanciona en el Senado de la Nación con amplia mayoría la Ley N° 26.727 que da origen a un nuevo Estatuto del Peón Rural, exceptuando la negativa del Senador, y ex presidente de la Nación, Carlos Menem. En la misma ley se dispone la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleados Agrarios (RENATEA) como autoridad de aplicación, junto con una batería de normas que depositan al Estado la garantía de la fiscalización, la cobertura de salud, el cumplimiento de la jornada laboral en 8hs, la regularización del trabajo transitorio o “golondrina”, etc.

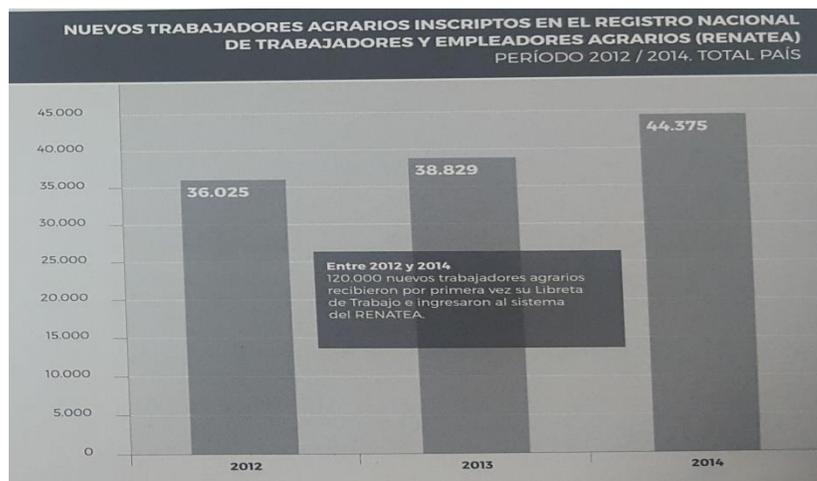
El RENATEA logró que, según su ex titular Martini:

“(…) entre 2012 y 2015 fueron registrados 154.574 trabajadores y 11.702 empleadores. El Registro Nacional de Trabajadores y Empleados Agrarios entregó 316.219 Libretas de Trabajo Agrario y más de 15.000 trabajadores fueron cubiertos con prestaciones de desempleo, por “contingencias climáticas” y “especiales” destinadas a trabajadores con dificultades de salud. También se

²⁵ En noviembre de 2015, poco antes de la asunción del presidente Mauricio Macri, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con la firma de tres jueces ordenó a la Cámara de Casación Porteña que se dé lugar a un recurso presentado por la UATRE sobre inconstitucionalidad de la creación del RENATEA. De este modo el Poder Ejecutivo quitó las funciones de poder de policía al Estado y se lo devolvió al Sindicato y a las cámaras patronales. En mayo de 2016, el RENATEA, en concordancia con el plan de “modernización del Estado” impuesto por el Presidente Macri, echo a 800 trabajadores, entre los que estaban los encargados de la fiscalización de las relaciones laborales en el sector rural. Asimismo, Marcelo Colombo, fiscal a cargo deL Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (Protex) informó el 7 de octubre de 2016 que desde diciembre de 2015 las denuncias penales sobre casos de Trata en el sector rural se redujeron a cero (Obtenido de: <http://infocampo.com.ar/nota/campo/79551/el-renatea-dejo-de-hacer-denuncias-desde-que-asumio-macri-y-apuntan-a-venegas>)

creó la figura de “prestación extraordinaria para víctimas de trata en el ámbito agrario”, la primera de su tipo en el país”.²⁶

Gráfico N°3: Trabajadores agrarios 2012-2014



Fuente: Un legado 12 años, MTEySS, 2015.

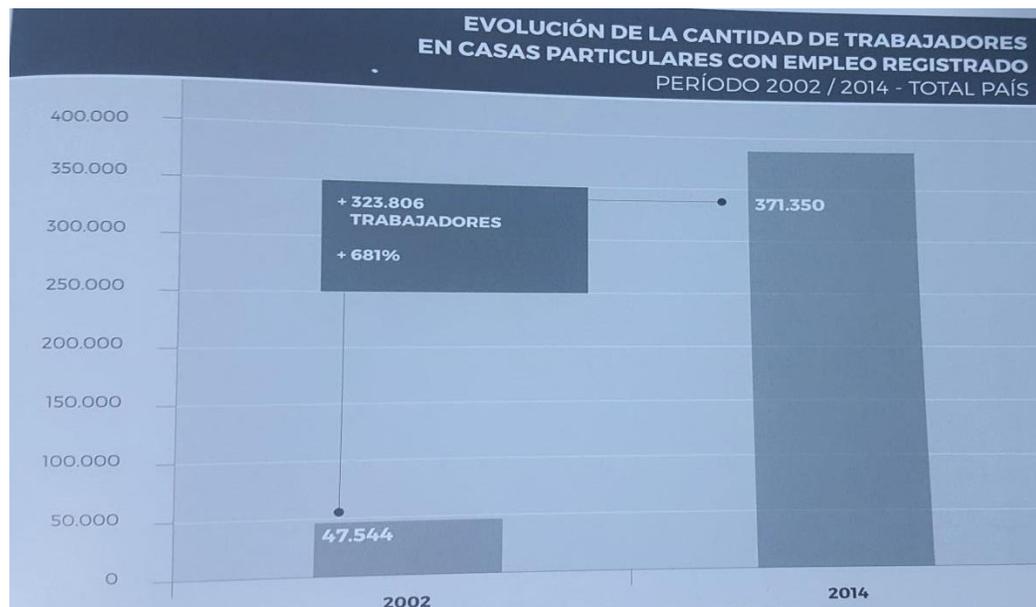
Otra de las leyes laborales que acarrea una larga deuda de la democracia argentina tiene que ver con la regulación de las y los trabajadores de casas particulares. La norma surgida de la ley 26.844 crea el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Dicha ley, sancionada en 2011 y promulgada en 2013 se votó con mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Nación. Entre otras cosas prohíbe el trabajo a los menores de 16 años (en compatibilidad de la Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente), como así también crea un régimen laboral para las empleadas domésticas, a las que se les reconocerán los mismos derechos de los que goza el resto de los trabajadores, como vacaciones

²⁶ Uno Entre Ríos, 04/12/2015. Obtenido de: <http://www.unoentrieros.com.ar/pais/En-el-periodo-2012---2015-Renatea-otorgo-mas-de-300.000-libretas-de-trabajo-agrario-20151204-0031.html>

pagas, licencia por maternidad y por enfermedad, indemnización por despido, y una jornada de trabajo de 48 horas semanales como máximo (La Nación; Ley 26.844).²⁷

Como se puede observar en el **gráfico N°4**, el impacto de la nueva Ley en el sector fue sumamente positivo, tanto desde el punto de vista del derecho individual, como desde los patrones axiomáticos que podrían hacer mella luego de visibilizar a vastos sectores de trabajadoras.

Gráfico N°4: Empleo casas particulares 2002-2014



Fuente: Un legado, 12 años, MTEySS, 2015.

²⁷ Laura Serra, Diputados votó más derechos para empleadas domésticas, 17/03/2011, La Nación. Véase en: <http://www.lanacion.com.ar/1358042-diputados-voto-mas-derechos-para-las-empleadas-domesticas>

En síntesis, ambas normativas instituyeron y ampliaron derechos de dos sectores profundamente postergados en el mercado de trabajo. Entre otros beneficios de las dos leyes, podemos enumerar:

✓ Protección de la familia y la situación de la maternidad.
✓ Limitación de la jornada laboral.
✓ Obra social para los trabajadores y trabajadoras y su grupo familiar.
✓ Dignificación de las condiciones y medio ambiente de trabajo.
✓ Cobertura por riesgo de trabajo.
✓ Equiparación en materia de descanso anual
✓ Incremento de la protección contra el despido arbitrario.
✓ Percepción de las asignaciones familiares.
✓ Acceso al Sistema Integrado Provisional Argentino (SIPA)

Fuente: Un legado, 12 años, MTEySS, 2015.

3.3.1 Las políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo según Neffa (2012) se pueden catalogar como tales ya que la orientación prevaleciente es la búsqueda de medidas alternativas al desempleo masivo haciendo frente a las causas macroeconómicas y promoviendo siempre la generación de empleo. Para el autor el Pacto Mundial para el Empleo²⁸

²⁸ [El Pacto]Aborda el efecto social de la crisis mundial sobre el empleo y propone **políticas centradas en el empleo** para que los países las adapten en función de sus necesidades. (...) el Pacto recuerda que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el fortalecimiento de la protección social, la promoción de la igualdad de género y el fomento de la expresión, de la participación y del diálogo social también son esenciales para la recuperación y el desarrollo (OIT, Obtenido de: <http://www.ilo.org/jobspact/about/lang--es/index.htm>)

orquestrado por la OIT en el año 2009 jugó un importante papel, proponiendo políticas activas, como ser la generación de nuevos empleos netos por parte del Estado, el subsidio al empleo amenazado y la mejora en su calidad (el empleo decente) antes que subsidiar el desempleo.

Tanto en Chile como en Argentina:

(...) las orientaciones que tomó la activación [de las políticas activas de empleo] se sintetizan en las siguientes características: (1) el apoyo a la inserción laboral, (2) un enfoque estructural de la política con perspectiva a largo plazo, (3) la focalización a grupos en desventaja, (4) la atención al autoempleo y la microempresa, (5) coexistencia de lo privado y lo social en la implementación de las políticas.” (Cienfuegos y Vera, 2013, pp. 6)

Estas políticas activas se concretaron a través de programas específicos, que se materializaron mediante la intermediación y la articulación con diversos sectores de la economía. A continuación, enumeramos todos los programas y componentes, junto con su población destinataria para reflejar la heterogeneidad de mosaicos sociales en los que se pensaron la intervención estatal. Desde luego no es lo mismo un programa de empleo para un obrero fabril desocupado de 50 años, que un joven de 22 que no consigue su primer empleo formal.

Por lo general, las vigas que sostienen las políticas activas forman parte de recomendaciones de la OIT en la materia, con los aditamentos que le imprimió una etapa política.

Cuadro N° 5: Programas de empleo y destinatarios del MTEySS entre 2003 y 2015

PROGRAMA	DESTINATARIO	TIPO DE PRESTACIÓN
Seguro de Capacitación y empleo	Poblaciones vulnerables: jóvenes, desocupados, transexuales, excombatientes de Malvinas, víctimas de trata de personas, Etc.	Programa base, con transferencia directa. Impulsa al beneficiario a realizar un curso de formación o tener entrevistas laborales.
Programa jóvenes con más y mejor trabajo.	Jóvenes entre 18 y 24 sin empleo formal.	Programa base. Los participantes pueden hacer cursos de Formación profesión, de inducción al trabajo y/o finalizar sus estudios.
Programa de Empleo Comunitario	Programa destinado a organizaciones sociales para personas sin empleo formal.	Programa base que les permite acceder a otras prestaciones de formación o prácticas laborales.

Programa de Inserción laboral	Destinado a poblaciones con programa Base (Jóvenes, SCyE, Progresar).	Subsidia el salario o estipendio a los empleadores que tomen estas poblaciones en relación de dependencia.
Entrenamiento para el Trabajo	Destinado a poblaciones con programa Base (Jóvenes, SCyE, Progresar, Promover).	Subsidio las prácticas pre profesionales. Entre 20 y 30hs semanales. Sin relación de dependencia.
PROMOVER	Destinado a discapacitados acreditados sin empleo formal.	Programa base de asignación directa que permite acceder a prestaciones de formación, emprendimientos independientes e inserción laboral.
Programa sobre Emergencias Climáticas	Por zona geográfica afectada.	Se entrega subsidio a los empleadores o se aumenta el monto de los programas base.

Programa de recuperación productiva.	Empresas con balances negativos.	Se le asigna recursos por trabajador con el fin que no despidan.
Empleo Rural	Trabajadores de zonas rurales.	Asignaciones que van de: semillas, costos de estudios para los hijos, aportes para trabajadores de temporada (o golondrinas), etc.
Entramados Productivos.	Provincias, ciudades, cooperativas, organizaciones sociales.	Asignación de recursos para la promover y fortalecer tramos productivos locales.
Programa de Empleo Independiente.	Población sin trabajo formal.	Formación y asignación de recursos para emprendimientos particulares.

Construir Empleo.	Provincias, ciudades, cooperativas, organizaciones sociales.	Fomento del trabajo en la construcción a través de financiamiento de pequeña obra pública.
Crédito Fiscal	Empresas.	Bonificación en impuestos por capacitación y contratación de nuevos trabajadores.
Formación en municipios.	Municipios.	Financiamiento de la formación profesional dictada por el Municipio.
Formación sectorial.	Sindicatos y cámaras empresarias.	Financiamiento de la formación profesional dictada por Sindicatos y Cámaras empresarias.
Formación con Organizaciones sociales.	Organizaciones de la sociedad civil.	Financiamiento de la formación profesional dictada por ONGs.

Certificación laboral.	Trabajadores con relación de dependencia.	Se certifica el <i>expertise</i> para lograr mayor reconocimiento en salario.
Formador de formadores.	Institutos de formación profesional.	Cursos para docentes de la formación profesional.
Fortalecimiento institucional.	Institutos de formación profesional.	Mejoras edilicias y compra de equipamiento en Centros de formación de la Red de Formación Continua.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010, 2012, 2013 y 2015.

Los programas enfocados en la empleabilidad de las personas que se detallaron anteriormente, significaron un incremento de presupuesto del Estado (ver módulo 1), para hacer frente a este tipo de prestaciones. También el cambio de enfoque en políticas de asistencia a políticas de empleo es algo que sobresale en perspectiva. Si bien es cierto que muchas prestaciones no pudieron modificar condiciones laborales de una franja importante de los trabajadores activos, pero si contribuyeron a aumentar sus condiciones de empleabilidad.

El período 2002-2015 tuvo momentos oscilantes en términos de crecimiento económico, lo que no quitó mejoras en los indicadores del trabajo y en la protección social. Según Salvia y Ageitos (2013) la coyuntura pos convertibilidad trajo: i) un cambio en el rol del Estado, ii) un cambio en las estrategias de los actores sociales, iii) una recuperación del mercado interno y la demanda agregada como consecuencia de políticas de recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores activos y pasivos.

3.4 Informalidad y trabajo decente

La informalidad laboral es uno de los grandes flagelos que se registran en todos los mercados laborales del mundo, y se manifiesta con mayor envergadura en países en vías de desarrollo como Argentina. En este trabajo nos limitaremos a identificar el estado de situación de los segmentos más afectados del mercado laboral bajo la informalidad y cuáles fueron las principales medidas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para tratar el tema²⁹. Por otro lado, trabajaremos sobre la perspectiva del trabajo decente, cuya meta debe ser irrenunciable para las reivindicaciones de una democracia inclusiva.

La Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo propiciada por la OIT en enero de 1993 se ocupó del sector informal de la economía, como modalidad en donde existen unidades de producción que tienen como finalidad crear empleos y generar ingresos de las personas en ese rubro. Las dimensiones

²⁹ Dado que el tema en cuestión tiene múltiples enfoques y cuantiosa información histórica, social y económica que analizar y procesar, y siendo que no es nuestro objeto de estudio, no nos involucraremos en el análisis de todos los tipos de informalidad, y nos limitaremos a realizar un mapa del estado de situación.

suelen ser de pequeña escala donde se entremezcla el factor trabajo y el factor capital a la hora de contabilizar. Las relaciones de empleo suelen atender a vínculos de parentesco entre el contratista y el contratado de situación temporal. (OIT, 2013)

Para la región, la OIT sostiene que la informalidad es la incapacidad de las economías de América latina para generar una cantidad suficiente de puestos formales que requiere el crecimiento de la fuerza de trabajo y mantener los índices de trabajo cuando el PBI se contrae. (Bertranou y Maurizio, 2011)

Según esta definición, el auto empleo o empleo independiente irá en crecimiento cuando las economías sean menos desarrolladas, puesto que su capacidad de generar empleos de calidad, bajo la registración y sistema asalariado formal, sea menor.

En el catálogo conceptual de la OIT (2003) sobre los distintos tipos de informalidad que veremos en el siguiente cuadro, se evidencia la necesidad de que los Estados distingan los tipos asalariados, independientes y cooperativos, donde cada uno puede presentar una relación de producción informal.³⁰

El **Cuadro N° 6** presenta la clasificación de la OIT sobre las situaciones de informalidad. La evolución del término respecto al viejo concepto de informalidad que solo tomaba como unidad de análisis al empleo y no al sector, permitió una clasificación más compleja de los trabajadores del sector informal de la economía, acercándose a las nuevas modalidades de informalidad.

³⁰ OIT, Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003). Obtenido de: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>

Las relaciones de empleo – en los casos en que existan – se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. (OIT/CIET pp. 5to)

Cuadro N° 6: Marco conceptual del empleo informal de la OIT.

Unidades de producción por tipo	Empleos según la situación en el empleo									
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares	Asalariados		Miembros de cooperativas de productores		
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal	
Empresas del sector formal					1	2				
Empresas del sector informal ^(a)	3		4		5	6	7	8		
Hogares ^(b)	9					10				

Según la definición de la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (con exclusión de los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados).

(a) Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final, y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados. Nota: Las casillas en gris oscuro se refieren a empleos que, por definición, no existen en el tipo de unidades de producción en cuestión. Las casillas en gris claro se refieren a los empleos formales. Las casillas no sombreadas representan los varios tipos de empleos informales.

(b) Empleo informal: Casillas 1 a 6 y 8 a 10.

(c) Empleo en el sector informal: Casillas 3 a 8.

(d) Empleo informal fuera del sector informal: Casillas 1, 2, 9 y 10.

Fuente: OIT / CIET, 2003, en:

<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>

Asimismo, Bertranou y Maurizio, citando a Bertranou y Saravia (2009) sostienen que la tasa de empleo independiente o auto empleo está relacionada con el nivel de apertura comercial – medido como el porcentaje de las importaciones y de las exportaciones sobre el PIB- en los países de América Latina, y no lo encuentran un patrón claro que sugiera un impacto homogéneo de los procesos de apertura. (Bertranou y Maurizio, 2011).

El concepto de empleo informal fue virando en las discusiones con asiento en la OIT, dando lugar a la complejidad del entramado social y económico que reviste a la problemática. La regularización del trabajo en medio de crisis financieras y cambios tecnológicos se vuelve un verdadero desafío para las políticas públicas.

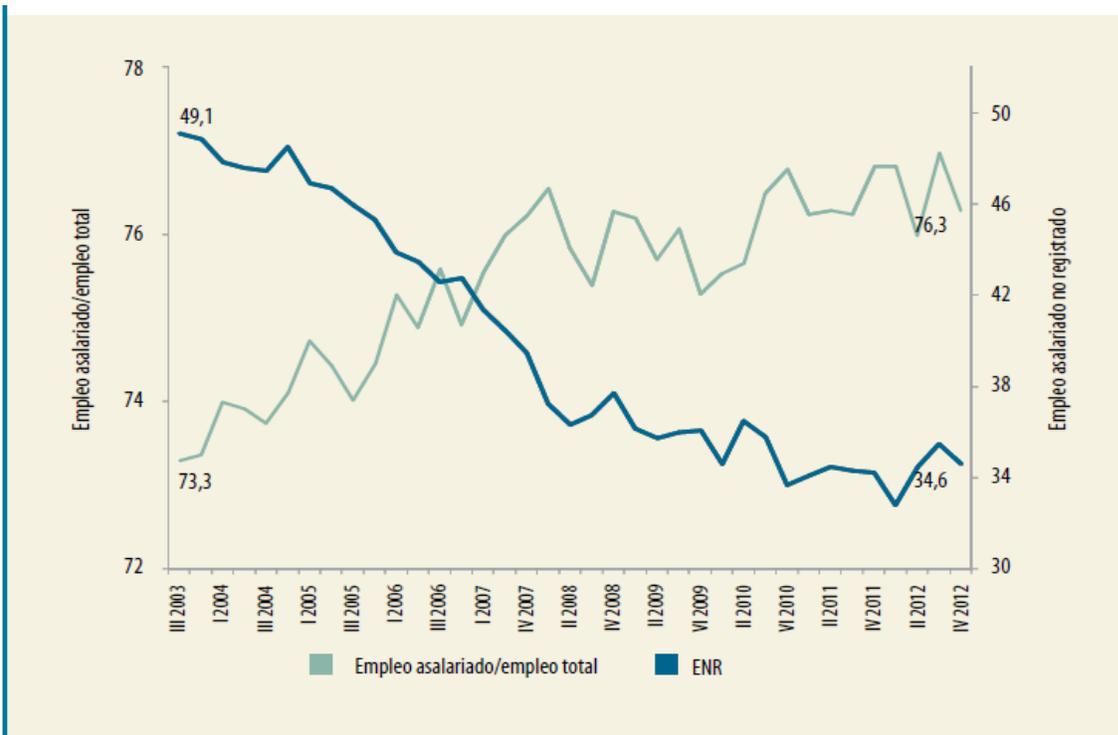
La informalidad en Argentina

Como vimos anteriormente, el cambio en el modelo macroeconómico favoreció la construcción de millones de puestos de trabajo en el período de estudio 2003-2015. No obstante, el empleo informal se configuró como un elemento crítico que representa a millones de trabajadores sin trabajo decente.

Como observamos en el gráfico contiguo, en el 2003 se parte de 49,1% de trabajadores no registrados, tocando un piso de 34,6% en 2012. Para el tercer trimestre del año 2015 las Encuestas Permanentes de Hogares indicaban que la

tasa de trabajadores no registrados llegaba a 33,1% del total de los asalariados, sin contar a los trabajadores cuentapropistas, cooperativas y changarines. (MTEySS, 2015).

Gráfico N° 5: Empleo no registrado y empleo asalariado 2003-2012.



Fuente: Bertranou y Casanova, 2013.

En el Cuadro N° 7 el MTEySS registró, a través de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (Enapross), que la población económicamente activa que no realizaba aportes al sistema de seguridad social era del 47%. Asimismo se visualiza mayor registración entre los varones con una diferencia de casi 10 puntos, y una enorme distancia de aquellos trabajadores con título universitario, con aquellos que no terminaron estudios iniciales, que ronda los 56 puntos de diferencia.

Cuadro N° 7: Trabajadores aportantes a la Seguridad Social.

CUADRO N° 5. Porcentaje de la PEA que aporta al Sistema de la Seguridad Social según sexo, edad, nivel educativo por quintiles IPCF

Características de la población		Porcentaje de la PEA que aporta
Total		53,0
Sexo	Varón	57,8
	Mujer	46,6
Grupos de edad	Hasta 24	29,5
	25 a 34	57,7
	35 a 49	59,9
	50 a 59	58,9
	60 y más	49,4
Nivel educativo	Hasta primario incompleto	26,5
	Primario completo	38,8
	Secundario incompleto	38,4
	Secundario completo	58,4
	Terc/univ incompleto	57,4
	Terc/univ completo	82,0
Quintiles de IPCF	1° quintil	23,2
	2° quintil	39,3
	3° quintil	50,2
	4° quintil	66,5
	5° quintil	79,6

Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS, 2011.

Del cuadro anterior se puede observar cómo las mujeres aportan menos que los hombres, lo que implica mayores tasas de no registración que dimana claros síntomas de discriminación de género en el mundo laboral. Otras de las poblaciones con bajos niveles de aporte son los jóvenes de entre 18 y 24 años, que solo alcanza solo al 29,5 del total. Niveles educativos y los índices de ingreso per cápita familiar (IPCF) son otros dos condicionantes de alto impacto a la hora de considerar qué trabajadores tienen cobertura en seguridad social.

3.4.1 La fiscalización

En la década de los noventa, la inspección del trabajo (como muchas políticas públicas) se había descentralizado a estados provinciales, repercutiendo de manera negativa la capacidad regulatoria. En este sentido, desde el Instituto Gino Germani destacan que:

Esta situación se vio acompañada con pérdida en la capacidad fiscalizadora del Ministerio de Trabajo, en términos tanto de hacer cumplir los convenios celebrados como de impedir la sobreexplotación clandestina (ya sea totalmente “en negro” o con horas extras impagas). Esto tuvo importancia debido a sus efectos materiales y simbólicos sobre las relaciones laborales: si las leyes en abstracto exigen un empleo registrado, a la vez que permiten prácticas de flexibilización y de subregistro, al combinarse con la falta de control, el primer elemento queda debilitado resultando así un escenario de fuerte desprotección de los trabajadores (CEPED, 2000, p. 15).

El Estado puede diseñar magníficas normas y resoluciones de los organismos de control del empleo registrado, promover campañas de comunicación sobre la importancia del trabajo decente, pero si no invierte en recursos para la fiscalización centralizada a nivel federal, con niveles de coordinación entre organismos que estén aceitados, la norma deviene en letra muerta.

A pocos meses de la asunción del presidente Néstor Kirchner en el año 2003, se puso en marcha el Plan Nacional de Regulación del Trabajo (PNRT), como objetivo para combatir el 49,9% de trabajo no registrado. (MTEySS, 2015). Luego, en el año 2004 se sanciona la Ley N° 25.877 donde, entre otras cosas, reforma el

derecho individual y crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social. El plan, según el MTEySS (2015) fiscalizó entre 2003 y 2014, a 1,4 millones de establecimientos que incluían a más de 4 millones de trabajadores inspeccionados.

Gráfico N° 6: Establecimientos fiscalizados 2003.2014



Fuente: Un legado, 12 años. MTEySS 2015.

Como puede verse en el gráfico anterior, el caso argentino muestra una evolución en términos de la fiscalización del trabajo desde el punto de vista normativo, pero también operativo y logístico. No obstante, dentro de todos los indicadores laborales, la tasa de registración muestra un rezagado crecimiento.

Las medidas del MTEySS sobre la problemática.

Recién en el 2014 el gobierno impulsó la Ley 26.940, de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, donde se destaca el punto de la creación del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) y los regímenes de promoción del empleo registrado. El REPSAL tiene por finalidad hacer públicas las sanciones firmes por trabajo no registrado que sean aplicadas

por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por la Administración Federal de Ingresos Públicos, por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT). (MTEySS, 2015)

Si tomamos en consideración todos los indicadores sociolaborales del período de estudio, es el trabajo no registrado el que presenta los mayores rezagos. La reacción tardía de la cartera laboral en un mismo partido de gobierno (2003-2015) se lleva quizá las mejores explicaciones.

Reconociendo la persistencia de la problemática el Ministro de Trabajo Carlos Tomada (2003-2015) declaró sobre el tema:

La informalidad laboral (...) es aún inconsistente con el objetivo de alcanzar un país inclusivo y equitativo. Por esta razón, el Gobierno Nacional fue definiendo en cada etapa del ciclo económico la necesidad de desarrollar nuevas acciones e instrumentos que apoyen a los anteriores, con el fin de continuar disminuyendo la situación de informalidad, a la cual se encuentran sometidos aún una importante cantidad de trabajadores.³¹

³¹ *Ámbito Financiero*, 25/09/2015, Trabajo admitió que el empleo no registrado es una "problemática", Obtenido de: <http://www.ambito.com/809192-trabajo-admitio-que-el-empleo-no-registrado-es-una-problematika>

3.4.2 El trabajo decente

Ante un mundo contemporáneo con cambios tecnológicos abruptos y concentración agigantada de las riquezas mundiales el *mainstream* internacional laboralista pone de relieve el concepto de trabajo decente como modo de alertar sobre los efectos regresivos en la cantidad y calidad de los empleos que genera el desarrollo económico. Para la OIT³², el trabajo decente significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.

En septiembre de 2015 la OIT dispuso cuatro pilares del Trabajo Decente: creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social.³³ Sobre estos ejes hubo a todas luces un crecimiento sobre los estándares internacionales, que en Argentina desde 2003 se propició con una nueva legislación y una batería de políticas activas de empleo.

Por supuesto que los lineamientos de trabajo decente pueden servir de guía para las políticas económicas y de empleo de un país, pero difícilmente ayuden a un perfecto análisis en cada lugar, puesto que las diferencias en materia de desarrollo económico, inserción en mercados laborales, tecnificación de la producción, etc., son sustanciales e inconmensurables. En Argentina, durante el período 2003-2015

³² Véase en: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

³³ Ídem 29.

hubo un proceso de fortalecimiento de las instituciones laborales y marcadas mejoras en los indicadores socio-laborales. Sin embargo, las premisas del trabajo de calidad se ven seriamente afectadas por las altas tasas de empleo no registrado que distinguimos en el punto anterior.

A continuación, enumeramos algunos ejes que consideramos destacados, como insumo para reflexionar sobre los avances en el país para el trabajo decente:

CREACIÓN DE EMPLEO	Se crearon más de 6 millones de puestos de trabajo registrados entre 2002 y 2014. Pasaron de 6.362.123 a 12.160.219 respectivamente. Para ello fueron indispensable medidas macro económicas, pero también programas de distribución del acceso al empleo con regímenes públicos de promoción del empleo.
PROTECCION SOCIAL	Para el año 2014 se alcanzó la cobertura del 64,6% de la población bajo el sistema de protección social. Un 24% más que en el año 2003, que alcanzaba solo el 40,3%.
DERECHOS EN EL TRABAJO	Se han recuperado derechos individuales en el trabajo con la Ley 25.877; se han creado nuevos estatutos para sectores históricamente vulnerables (Por ej. sector rural y casas particulares); aumentado la penalización del trabajo infantil con las leyes: 26.390, 26.847 y 26.909; lucha contra el trabajo no registrado y convenios de corresponsabilidad gremial, con las leyes: 26.377, 26.940 y 26941; mayor protección para

	trabajadores discapacitados con las leyes 25.785, 26.816, 26.928, 25.963; protección de los derechos de los trabajadores en procesos concursales y falencias, con las modificatorias de las leyes de concurso y quiebra n° 26.086 y 26.684; aprobación de convenios con la OIT y tratados internacionales en materia de agricultura, salud, trabajo a domicilio, reconocimiento de días no laborales para distintos gremios como: comercio, periodistas, empleado público, etc.
DIÁLOGO SOCIAL	El Estado generó instituciones permanentes de diálogo social entre empleadores y representantes del mundo del trabajo, donde se destacan: Puesta en marcha de la mesa del Salario Mínimo, Vital y Móvil; discusión de convenciones colectivas de trabajo y paritarias; Consejos Sectoriales de Formación continua.

Fuente: elaboración propia en base a: Un legado, 12 años de trabajo; Trabajo y Empleo en el Bicentenario, publicaciones del MTEySS, y El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo de Neffa, j, Panigo. D (2009)

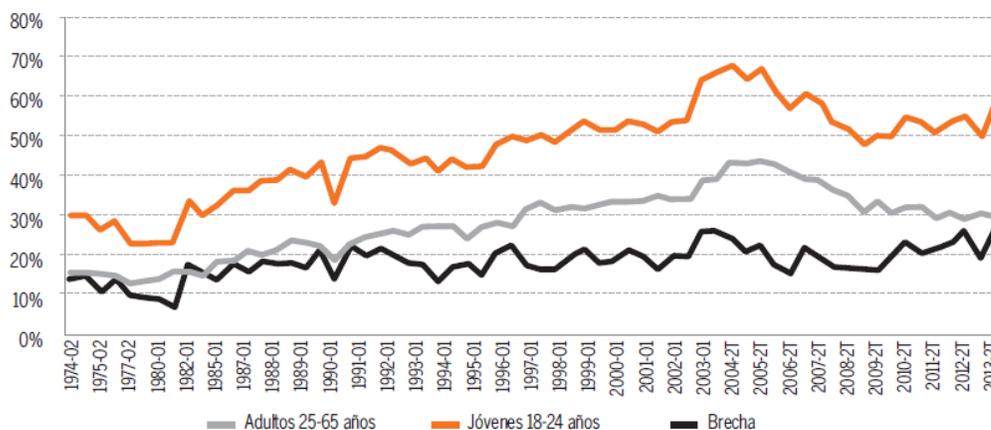
3.4.2 El empleo joven.

Dentro de los mosaicos sociales destinatarios de los programas con enfoque en empleo, nos urge reflexionar sobre el acceso de los jóvenes al empleo decente puesto que son la franja etaria más vulnerable en materia de desempleo y empleo precario tanto en Argentina, como en los países de la región y el mundo (Veza y Bertranou, 2011; Bertranou y Casanova, 2015). Esta problemática mereció la atención de políticas de empleo del MTEySS que veremos en el transcurso de la investigación.

En Argentina, de los jóvenes que lograron encontrar un empleo entre el año 2003 y 2004 sólo el 21% consiguió que el mismo sea un trabajo formal (Beccaria, 2005). En el **cuadro N°7** de este apartado, podemos identificar que un 60,5% de los jóvenes para el año 2011 no estaban contemplados en una relación laboral con aportes a la seguridad social.

Por otro lado, en **Gráfico N° 7** podemos observar un pico de empleo no registrado en jóvenes entre los años 2004 y 2005 que luego se fue revirtiendo, en concordancia con las otras franjas etarias. Amén de ello, el gráfico es contundente e indica que un enorme porcentaje del trabajo generado no ha sido bajo los estándares del trabajo decente, y que los jóvenes han absorbido el mayor deterioro del tipo de trabajo que les tocó.

Gráfico N° 7: Evolución de empleo asalariado informal de jóvenes y adultos, 1974-2013.



Fuente: Bertranou y Casanova (2015)

En el año 2008 bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se implementó el denominado Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

(PJMyMT). Este programa posee como destinatarios a jóvenes entre 18 y 24 años que tengan escasa o nula experiencia laboral y no hayan terminado sus estudios formales, Programas de Capacitación Laboral.

Las personas comprendidas en el PJMyMT, no sólo reciben un acompañamiento institucional en la búsqueda de empleo, sino que también se los asiste en el diseño de su proyecto ocupacional, la mejora de sus condiciones de empleabilidad, y en la finalización de sus estudios primarios y/o secundarios.

Asimismo, este programa permite que sus destinatarios accedan a:

- Ofertas de formación profesional presentes en su entorno, a través del Plan de Formación Continua, que les permita adquirir conocimientos y capacitarse en un oficio.
- El desarrollo de prácticas calificantes, a través del programa de Entrenamiento para el Trabajo, en instituciones del sector público o privado, que contienen por un lado una formación teórica y por otro una formación práctica en el puesto de trabajo, con topes de horarios y días a realizarse.
- El apoyo para su inserción en el mercado de trabajo formal, a través del Programa de Inserción Laboral, el cual contempla incentivos financieros a instituciones del sector público o privado para que incorporen a trabajadores en su personal.
- Actividades formativas relacionadas con la gestión empresarial, asistencia técnica y financiamiento de emprendimientos independientes, a través del Programa de Empleo Independiente.

Fuente: Atenea Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional.³⁴

Más adelante, el Gobierno implementó el Programa Nacional de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), en el año 2014 con una lógica de coordinación interministerial, que implica la articulación de ANSES, el Ministerio de Trabajo y el de Educación.

Por su parte, el PROG.R.ES.AR, alcanzó para octubre de 2015 a 958.747 jóvenes, de los cuales el 83% se encontraban inscriptos en una oferta educativa y el resto en algunas de las ofertas del Ministerio de Trabajo (Cursos de Formación Profesional, Programa de Empleo Independiente, Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, entre otros). El programa a diciembre de 2015, llevaba invertido \$ 651.564.000.³⁵

Sin embargo, según Bertranou y Casanova (2015), si bien los programas lograron revertir algunas tendencias, aún existía un déficit para el acceso al trabajo decente de la franja etaria de 18 a 24 años.

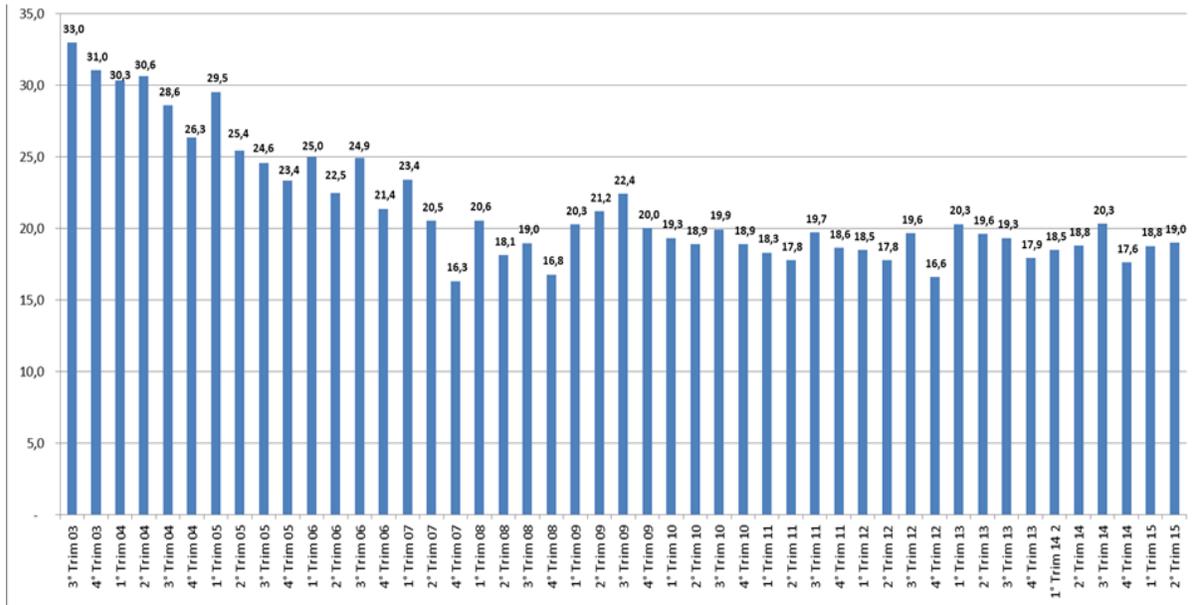
Las políticas macro económicas orientadas al trabajo, implicaron que, si bien los jóvenes seguían con altos índices de no registración, se logró una disminución del desempleo en más 14% entre 2003 y 2015, tal como podemos observar en el siguiente gráfico. La generación de empleo y las políticas focalizadas que se implementaron sobre el segmento (Jóvenes con más y mejor trabajo y

³⁴ Obtenido de: <http://ateneacentro.com.ar/empleo-joven-abordaje-en-la-region-y-politicas-de-empleo-en-la-argentina/>

³⁵ Véase en: <http://www.transparencia.anses.gob.ar/gobierno-abierto/progresar>

PROGRESAR) generaron un marco de contención en una población de condiciones adversas.

GRÁFICO N° 8: Evolución tasa de desocupación hasta 24 años.



Fuente: MTEySS³⁶

Sin lugar a dudas, un imperativo de la democracia Argentina es encontrar mecanismos de inserción laboral de los jóvenes en el mercado legal, y no resignarlos al empleo precario. Para una política integral se debe combinar la igualdad de condiciones (a través de los estudios formales y formación profesional), incentivos fiscales en empresas (evitando efectos negativos como la rotación o flexibilización) e institucionalizar una coordinación federal que atienda las vicisitudes de todo el territorio nacional.

³⁶ No se presenta la información correspondiente al 3° trimestre de 2007 debido a que en dicho trimestre no se relevaron algunos de los principales aglomerados de la EPH (GBA, Mar del Plata, Bahía Blanca y Gran La Plata). MTEySS.

MÓDULO II

“el crecimiento moderno, basado en el incremento de la productividad y la difusión de los conocimientos, permitió evitar el apocalipsis marxista y equilibrar el proceso de acumulación del capital. Sin embargo no modificó las estructuras profundas del capital, o al menos no redujo verdaderamente su importancia macroeconómica con respecto al trabajo”

Thomas Piketty “El capital en el siglo XXI”. P. 258

UN NUEVO MARCO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POS CONVERTIBILIDAD PARA ARGENTINA

La agenda socio-ocupacional que permitió en la década de los noventa subsumir una política de empleo a las estrategias de reforma estructural económica, se encontró en un proceso de transmutación luego del estallido social y político del año 2001. A mediados del 2002, con un leve crecimiento de la economía y del mercado interno, fueron disminuyendo los índices de desocupación a la vez que, lentamente, empezaron a surgir otras problemáticas referidas a la calidad del empleo.

Como se observó en el módulo primero de esta investigación, desde el año 2002 hubo un incipiente viraje desde programas de contención social, como el Jefes y Jefas de Hogares desocupados, a programas de inclusión laboral, lo que constituye, de algún modo, un cambio de época en el abordaje del Estado en poblaciones de vulnerabilidad.

El marco socio-económico generado pos-convertibilidad fue tierra fértil para que organizaciones empresarias y sindicales encuentren espacios comunes de discusión, arbitrados por un Estado que fijaba pisos y condiciones de negociación sobre estándares de empleo y productividad. La inversión en educación³⁷, tuvo simultaneidad con capacidad de las instituciones públicas y privadas de entender y reaccionar ante los impactos de las TICs (Tecnología de Información y Comunicación) en las nuevas relaciones laborales. Las nuevas demandas de perfiles han interpelado al sistema formativo y su aquiescencia se muestra indispensable a la hora de garantizar el acceso al empleo y a la formación continua de los trabajadores inmersos *per se*, en las reglas de la globalización. En este sentido, el saber obrero es un análisis insoslayable a la hora de planificar la incorporación de tecnología en la producción.

Persiguiendo los fines de captar la apoyatura política/institucional que permitió el desarrollo masivo de los programas, abordaremos los llamados al diálogo social de mesas tripartitas (Estado, sindicatos y cámaras empresarias), registrando su historia y sus guarismos. Para aumentar los recursos argumentativos e

³⁷ Argentina es uno de los países de América latina con más inversión en Educación. Para el 2014 llegó al 6,3% del PBI, mientras que en la región promedian el 5%. Véase en: <http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview> y <http://www.telam.com.ar/notas/201412/88932-ocde-argentina-educacion.html>

informativos, presentaremos el testimonio de principales efectores de formación en el país. Consideramos a los mismos, portadores de opiniones calificadas y complementarias para elaborar un diagnóstico sobre las políticas implementadas.

Asimismo, en este apartado nos disponemos a transitar los principales aspectos que atraviesan a las políticas de formación profesional, retomando el concepto de Diálogo Social. Concepto ambiguo, indefinido, de carácter paradójico que presta por su misma plasticidad utilidades en múltiples situaciones. (Ghione H., 2015) Aspiramos a mensurar la importancia de éste postulado a la hora de producir decisiones mancomunadas entre lo público y lo privado. A estos fines, se distinguirán algunos sistemas de formación profesional de países de América Latina como Chile y Costa Rica, que presentan grandes diferencias en su diseño, y nos sirve para dimensionar la ubicación de nuestro propio sistema de formación.

Luego del diálogo social, nos concentraremos también en el estudio de los grandes acuerdos que trazó el MTEySS con la tarea de la implementación de oferta de formación profesional que sea capaz de extenderse en todo el territorio nacional, intermediada por organizaciones públicas (municipios, provincias, universidad) y organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, cámaras empresarias, ONGs, cooperativas) todos, con la difícil tarea de unir demanda de empleo y trabajadores calificados.

Por último detallaremos el impacto de los programas de formación, con referencia a las poblaciones beneficiarias y al presupuesto ejecutado por el MTEySS que nos servirá de respaldo documental para el diagnóstico de la formación.

1. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y EL ROL DEL ESTADO EN EL MERCADO DE TRABAJO A TRAVÉS DEL “DIÁLOGO SOCIAL”.

Según la OIT, el Diálogo Social comprende todo tipo de negociaciones y consultas – e incluso el mero intercambio de información – entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. La definición y el concepto de Diálogo Social varían en función del país o de la región de que se trate y no se registra una formulación unívoca o definitiva.³⁸

Especificando el concepto y sus alcances, la OIT³⁹ dispone sobre el diálogo social dos objetivos principales: 1) promover tanto el consenso y la participación democrática de los principales interlocutores del mundo del trabajo como una buena gobernanza, para avanzar en la paz y estabilidad social e industrial, y 2) estimular el progreso económico.

Sin embargo para que estos objetivos puedan cumplirse la OIT reconoce la necesidad de determinadas condiciones vinculadas con:

- La existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios.
- La voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas.

³⁸ Obtenido de: http://dialogosocial.lim.ilo.org/?page_id=82

³⁹ *Ibíd*em

- El respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva.
- Un apoyo institucional adecuado.

Ahora bien, estas condiciones pueden tener distintas formas de manifestarse, a saber:

- El intercambio de información es uno de los elementos más básicos e indispensables para un diálogo social eficaz. Aunque en sí mismo no conlleva ni verdaderas discusiones ni acciones respecto a los temas en cuestión, constituye una parte esencial de dichos procesos, mediante los cuales se establece el diálogo y se toman decisiones.
- La consulta va más allá del simple intercambio de información, y requiere que las partes asuman un compromiso en el sentido de compartir opiniones, lo que a su vez puede conducir a un diálogo más profundo.
- Los órganos bipartitos o tripartitos pueden entablar negociaciones y suscribir acuerdos. Muchas de estas instituciones recurren a la consulta y al intercambio de información, mientras que otras tienen atribuciones para alcanzar acuerdos que pueden ser vinculantes. Las entidades de diálogo social que carecen de dicho mandato suelen actuar como órganos consultivos de los ministerios, los legisladores y otras autoridades y órganos decisorios.
- La negociación colectiva no es sólo un elemento integrante (y uno de los más usuales) del diálogo social, sino que también puede considerarse un indicador útil de la capacidad de un país para implantar el tripartismo a nivel

nacional. Las partes interesadas pueden emprender negociaciones colectivas en el plano de la empresa, sectorial, regional, nacional e incluso multinacional.

Fuente: Elaboración propia en base al Diálogo Social – OIT. Obtenido de:

http://dialogosocial.lim.ilo.org/?page_id=82

Como se mencionó en el módulo primero, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) auspició, a lo largo de nuestro período de análisis (2003-2015), el diálogo tripartito a través de distintas instituciones, que permitieron instaurar un Diálogo Social *aggiornado* a la época. Instituciones como la: Comisión para el Trabajo con igualdad de Oportunidades (CTIO), Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil (CSMVyM), las convenciones colectivas de trabajo, o los Consejos Sectoriales de Formación Profesional, fueron parte de un abanico de consensos entre actores reguladores del mundo del trabajo (sindicatos y cámaras empresarias) para avanzar hacia una política con pretensiones de integralidad sobre el empleo.

La OIT menciona que el diálogo social puede adquirir determinadas formas, dependiendo el país y el contexto, donde los Estados deben fijar la normativa jurídica que permita la reproducción de pautas y técnicas de discusión con dependencias libres (actores reguladores) para que se arribe a un consenso que abrigue sustentabilidad.

Por supuesto que el Diálogo Social ensayado desde el 2003 en Argentina cristalizó un clima de época, aunque no se visualiza una fórmula estática, con lectura lineal. La contingencia económica y el clima político son dos variables

imposibles de desatender cuando se estudian las mesas de diálogo entre los representantes de intereses en tensión con un Estado que interviene y regula.

1.1 La dimensión política del Diálogo Social.

Alejadas de las premisas de la regulación del mercado *-laissez faire, laissez passer-* que acuñaron muchos organismos multilaterales, la OIT postula que los Estados no pueden ser pasivos ni deben ser neutrales a la hora de convocar a un Diálogo Social entre los representantes del trabajo y los empleadores⁴⁰. Pero a lo largo de la historia Argentina cada ámbito de discusión dispuesto por el poder político significó una toma de decisión acerca de los resultados esperados. Es decir, que el conjunto de normas y procedimientos, invitaciones y exclusiones de actores, forman parte de un dispositivo de disciplinamiento y ejercicio de poder por parte del Estado.

El Diálogo Social en la historia reciente.

A continuación vamos a traer a colación tres ejemplos de conformación del diálogo social en nuestra historia democrática para, al menos, observar su reproducción. Los ejemplos tienen pretensión de graficar los momentos más nítidos de las variantes del llamado al diálogo, pero que sin duda no agota todas las experiencias. Veamos.

⁴⁰ Para que exista el Diálogo Social, el Estado no puede adoptar un papel pasivo, aun cuando no participe directamente en el proceso. Tiene la responsabilidad de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones autónomas de empleadores y de trabajadores actuar libremente, sin temor a represalias. Incluso cuando está establecido formalmente que las relaciones predominantes son bipartitas, el Estado ha de prestar un apoyo esencial a las iniciativas de las partes, ofreciendo, entre otros, los marcos jurídico e institucional necesarios para que éstas puedan actuar con eficacia. (Obtenido de: http://dialogosocial.lim.ilo.org/?page_id=82, pp.7)

Con la asunción de Juan D. Perón a la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1943, las relaciones de poder estatuidas se modificaron drásticamente ya que

(...) sería tarea del Estado asegurar estabilidad y orden en las relaciones sociales: estabilidad, mediante el diseño de un novedoso y exhaustivo marco normativo; orden, organizando a la sociedad de acuerdo a los preceptos contenidos en la noción de comunidad organizada. Así se iniciaba una nueva etapa del diálogo social en la Argentina, con actores en pleno y continuo proceso de transformación y un Estado posicionado en el centro de la escena (MTEySS/ Diálogo Social, s.f)⁴¹

La organización por sector y por ramas a la que aspiraba el gobierno tuvo serias dificultades en los armados de entidades patronales modernas. Por ello, "(...) el gobierno peronista tenía la intención de conformar una única central empresaria capaz de centralizar las voluntades y representar los intereses del conjunto de los sectores empleadores para incorporarlo de ese modo al diálogo social" (MTEySS/ Diálogo Social, s.f).



© Nuestro siglo. Historia gráfica de la Argentina contemporánea

Reunión de una Cámara Regional Paritaria de Conciliación y Arbitraje, en 1943.

⁴¹ Diálogo Social. (s/f)Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/domestico/Dialogo%20Social.pdf>

El peronismo auspició por un lado la discusión con actores sindicales radicados en la CGT, y por otro con empresarios de la industria y las Pymes. Recién en 1952 nace la Confederación General Económica que gana rápidamente interlocución con el gobierno. En tanto, en 1954, un año antes de ser derrocado por un golpe de Estado el gobierno (Peronista), intentó dar un marco legal a la organización del empresariado mediante la sanción de la Ley 14.295, también conocida como Ley de Asociaciones Profesionales de Empleadores. Esta norma determinaba la existencia de una organización patronal por sector industrial que sería la encargada de negociar con los trabajadores. Sin embargo, la normativa solo estuvo vigente hasta 1955. (MTEySS/ Diálogo Social, s.f)⁴²

Podemos identificar que otro momento relevante en la conformación de las mesas del Diálogo Social, tuvo lugar en la reciente década de los noventa.

Tal como señalamos en el Módulo Primero, el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social de 1994, imponía una serie de medidas de flexibilización del empleo, que fueron acompañadas por la CGT, la UIA y el llamado “Grupo de los 8”, que eran empresarios líderes en el País⁴³. Como contracara de este acuerdo de cúpulas, donde pareciera que un consenso tripartito homologaba las medidas flexibilizadoras, el Movimiento de Trabajadores

⁴² Diálogo Social. (s/f)Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/domestico/Dialogo%20Social.pdf>

⁴³ El especialista argentino en temas de trabajo, Julio Godio (2004) señala al respecto que “el gobierno aplica durante la década de los 90’, con avales expresos o consentidos de la CGT oficial y organizaciones empresarias (incluidas aquellas que representan a las PYMES) un programa centrado en una serie de medidas flexibilizadoras dirigidas a controlar los salarios del sector formal, acelerar las desregulaciones en el mercado de trabajo, descentralizar las negociaciones colectivas en el ámbito de las empresas, flexibilizar los contratos y privatizar los fondos sociales de seguridad social, la seguridad laboral y la salud (p. 130).

Argentinos (MTA) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que eran centrales minoritarias, pero críticas al menemismo, realizaron un paro nacional y una marcha federal, como gesto de repudio al pacto de gobierno con empresarios y sindicalistas acuerdistas.⁴⁴

Como es de esperarse, también los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner encontraron oposición en sus mesas de Diálogo Social. Los casos de los dirigentes gremiales opositores, Pablo Michelli, referente de una de las fracciones de la CTA, y la versión opositora del camionero Hugo Moyano, a cargo de la CGT “Azopardo”, han levantado sus críticas por ejemplo hacia el Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil que el Gobierno acordaba con los sindicalistas cercanos al oficialismo en el año 2015⁴⁵.

Con estos ejemplos podemos afirmar que el poder político se reserva la exclusividad de convocatoria al Diálogo Social, fijando *a priori* una posición. El gobierno, a través de la exclusión/inclusión de actores y de la normalización de los mecanismos de resolución de conflicto, del manejo de los tiempos y agenda, no es neutral, y esto hace que el llamado Diálogo Social es un dispositivo que puede servir a fines muy disímiles. En tal caso, también debería hacerse un registro de las fisuras y resistencias que cobijan los pactos de cúpula, publicitados en la cartelera institucional como consensos y logros. Y de esto, ningún gobierno está exento.

⁴⁴ **Horacio Bustingorry**, El MTA, los 90 y el surgimiento del kirchnerismo. Recuperado de: <http://www.agenciapacourondo.com.ar/secciones/sindicales/8915-el-mta-los-90-y-el-surgimiento-del-kirchnerismo>

⁴⁵ Ricardo Ríos, Salario mínimo, vital y móvil: una discusión a libro cerrado. 24/07/2015, Por referencia, véase: <http://www.infobae.com/2015/07/24/1743807-salario-minimo-vital-y-movil-una-discusion-libro-cerrado/>

La OIT plantea que los sindicatos y los empresarios deben ser instituciones independientes, sólidas y con acceso a la información. De esta forma se deposita en cada institución las capacidades para la discusión, lo que implica asimetrías profundas entre las que pueden movilizar recursos y las que no.

El Estado, por su parte, debe generar el marco jurídico y político para la convocatoria de los actores, previendo de ante mano el piso de la discusión. En última instancia, desde el prisma weberiano, el trasfondo del dialogo redunda en la conciencia de los actores que el poder político es el que detenta el monopolio legal de la fuerza, pudiendo reprimir o subyugar las voces de los actores en discordia.

1.2 El diálogo social desde el análisis de los actores.

A continuación presentaremos los testimonios de efectores de formación profesional (ver Anexo I) para tomar de primera mano las reflexiones sobre actores que están sumergidos en lo diario en los diálogos, consensos y desencuentros con sus contra partes y con el Estado para llevar adelante programas de capacitación.

Luis Liberman, quien es responsable del Instituto Leopoldo Marechal que depende del Sindicato de Obras Sanitarias, afirma que en el País las mesas de diálogo están escindidas de la realidad que pretenden habitar. De esta forma, “el continuum educación y trabajo no refleja necesariamente la identificación del problema”. Para Liberman, las mesas de diálogo no representan un lugar de solución y acercamiento a las demandas de más y mejores trabajadores. Coincide con la misma percepción el Director de Formación Profesional del SUTERH

(Encargados de Edificios), Lic. Gustavo Álvarez, quien afirma que su institución nunca fue convocada a un Diálogo Social en el marco de los consejos sectoriales. Si bien afirma que el sindicato articula con instituciones empleadoras, no lo hacen a través de las mesas tripartitas donde serían el lugar para discutir cursos, contenido, calidad, inserción laboral, etc. Álvarez también distingue que existen otros espacios de diálogos para el sector, como lo puede ser el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (radicado en el Ministerio de Educación de la Nación). De igual modo, sostiene que los consejos a nivel jurisdiccional fueron realizados, pero no han tenido buenos resultados.

Por el lado de las organizaciones sociales, Facundo Esquivel, presidente de la Fundación Prosperar, encargada de dictar cursos de competencias básicas en la ciudad de Resistencia- Chaco, simplemente dijo que nunca fue invitado a participar en ninguna mesa de diálogo por el MTEySS, organismos que le proveyó los recursos para la implementación de los cursos.

Por parte del Sindicato de Mecánicos, su responsable Daniel López, si bien considera que es una herramienta indispensable, y que desde su gremio siempre tuvieron un trabajo coordinado con su contraparte empresarial, los consejos que se hacían anualmente eran muy abiertos y no definían mucho. López asegura que el mercado de trabajo discrimina, y por ello es el Estado el que tiene que pedirles a los empresarios definiciones concretas y vinculantes para discutir en un espacio de diálogo más concurrente.

Por otro lado, Guillermo Siro, encargado de formación de la Confederación General Económica de la República Argentina (CGERA) cree necesario los

ámbitos de Diálogo Social para la formación, donde se puedan desarrollar mecanismos de trabajo permanente, para atender a los problemas urgentes y donde también se planifique a 20 años.

Todos los actores han acordado en la necesidad de sostener, institucionalizar y mejorar los ámbitos de Diálogo Social para los acuerdos de implementación de los programas de formación profesional. También fue una constante el señalamiento acerca de la articulación público/privado y también de educación y trabajo.

1.3 Los ámbitos del diálogo social en las políticas de empleo. Los desafíos de construir acciones conjuntas entre lo público y lo privado⁴⁶.

El Diálogo Social es valorado por todos los actores del sistema de formación profesional. Esto se ve reflejado no solo con las entrevistas realizadas a destacados referentes del rubro, sino en las políticas llevadas adelante por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). Pero, ¿alcanza con ámbitos de diálogo no vinculantes en materia de formación profesional?

Si analizamos la información de los entrevistados y de la normativa específica de la formación sectorial (Ver cuadro N°2), podemos dar cuenta que los dispositivos previstos para la interacción entre las partes se cumplen con baja densidad. De los

⁴⁶ Vale aclarar que no es tarea propuesta en este trabajo la de abordar en forma exhaustiva las ventajas y desventajas del sistema de formación profesional en nuestro país, que sin dudas amerita una profusa investigación. Simplemente nos remitiremos al análisis de las discusiones más relevantes que consideramos tributarias a la inteligibilidad de los procesos de implementación y coordinación de la formación sectorial dispuesta por el MTEySS.

más de doscientos sectores de la economía que tienen alguna norma de competencia laboral, en muy pocos hay un compromiso activo y sistémico del sector empleador.

Los Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias deberían ser espacios donde empresarios y trabajadores definan metas, perfiles, condiciones, recursos, evaluación y monitoreo de las acciones de formación en su sector de actividad. Desde el punto de vista de la normativa, y atendiendo a los casos analizamos en las entrevistas, se puede dilucidar que por los Consejos no circulan las disposiciones de implementación de los programas.

Otra de las instancias del diálogo que tiene la formación es el Consejo Nacional de la Educación, Trabajo y Producción (CONETyP) que fue creado por la Ley de Educación Técnica Profesional N° 26.058⁴⁷. El órgano está bajo la órbita del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, y tiene la misión de asesorar al Ministro de Educación en materia de Educación Técnica Profesional.

Según la OIT (2012):

(...) la instancia nacional especializada es el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), dependiente del Ministerio de Educación. Una de sus funciones principales es fortalecer la educación técnico profesional y la formación profesional en todo el territorio nacional, tornándola de calidad,

⁴⁷ Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 /2005; define a la Formación Profesional como ámbito específico de la Modalidad de Educación Técnico Profesional. Incluye dentro del ámbito de la FP a las ofertas formativas de actualización, perfeccionamiento y especialización, profundización de conocimiento y capacidades en la ET secundaria y la ET superior. Por otra parte, faculta a las instituciones de ETP secundaria y superior a implementar programas de FP continua en su campo de especialización.

pertinente para el sector productivo, articulada a nivel vertical y horizontal con el sistema educativo y respetuosa de las especificidades regionales. El INET también promueve y coordina programas de fortalecimiento de las instituciones de educación técnico profesional y de formación profesional así como las dedicadas a la formación docente”. OIT-G20, 2012, Pág. 2.

El CONETyP tiene una numerosa representación formal. Entre ellos se cuenta: 10 Ministerios del Estado Nacional, 18 entidades del sector empleador y 13 organizaciones sindicales, de primero, segundo y tercer grado de representatividad.⁴⁸ El CONETyP tiene entre sus funciones⁴⁹:

- gestionar la colaboración y conciliar los intereses de los sectores productivos y actores sociales en materia de Educación Técnico Profesional;
- promover la vinculación de la Educación Técnico Profesional con el mundo laboral a través de las entidades que cada miembro representa, así como la creación de consejos provinciales de educación, trabajo y producción;
- proponer orientaciones para la generación y aplicación de fuentes de financiamiento para el desarrollo de la educación técnico profesional;
- asesorar en los procesos de integración regional de la educación técnico profesional, en el Mercosur u otros acuerdos regionales o bloques regionales que se constituyan, tanto multilaterales como bilaterales.

⁴⁸ Véase en: <http://www.inet.edu.ar/index.php/institucional/conetyp/composicion-de-la-conetyp/>

⁴⁹ Ídem 1.

El Consejo vinculado al Ministerio de Educación presenta una formidable arquitectura para un ámbito de diálogo entre las partes. En el módulo IV volveremos con un análisis sobre la superposición de esta mesa de Diálogo Social con la del MTEySS, donde los enfoques de Educación y Trabajo no parecen ser el principal dilema operativo.

1.4 El modelo de Costa Rica.⁵⁰

Costa Rica, más allá de diferenciarse de los países de Centroamérica por su desarrollo económico, y por sus indicadores socio-laborales⁵¹, nos resulta interesante para analizar, ya que presenta un peculiar modelo de formación profesional, que tiene una composición de hegemonía estatal. A continuación haremos un breve recorrido sobre el sistema de formación profesional en Costa Rica con especial hincapié en la conformación de su órgano ejecutor, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Costa Rica es un sistema que presenta una extensa tradición en formación profesional (FP), consolidada por una ley específica que data de 1956, que lo convierte en el primer país de Centro América en institucionalizar la FP⁵². La ley crea el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y le da rango de Ministerio. De esta

⁵⁰ Según el Banco Mundial en múltiples aspectos, “Costa Rica ha sido la historia de éxito de Centroamérica, al combinar un crecimiento económico elevado y sostenido y una fuerte cohesión social. Con todo, cerca de la mitad de los trabajadores costarricenses que no finalizan su educación secundaria solo pueden acceder a empleos de baja calidad, mientras que el desempleo afecta al 8 por ciento de la fuerza laboral y menos de la mitad de las mujeres en edad laboral se encuentran activas en el mercado de trabajo”. Entre el 2001 y 2009 Costa Rica mejoró notoriamente su sistema educativo, llegando a un 42 de su mano de obra con, al menos, estudios terciarios. Véase en: <http://www.bancomundial.org/es/country/costarica/publication/mejores-empleos-costa-rica>.

⁵¹ Para más información, véase en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38713/S1500733_es.pdf

⁵² Véase: <http://www.oei.org.co/iberfop/domini2.htm>

manera, su Presidente Ejecutivo depende en forma directa del Presidente de la Nación y tiene presupuesto propio, lo que hace al INA un ente público destacado en el entramado gubernamental⁵³.

La colegiatura del INA comprende en su Junta Directiva un titular con rango de Ministro, a representantes de las carteras de Educación y Trabajo del Poder Ejecutivo Nacional, a miembros del sector cooperativo, empresarial y sindical.

Entre sus funciones cuenta:

- ❖ Desarrollar acciones de formación y capacitación dirigidas a mejorar la productividad y competitividad de las empresas, de los jóvenes y de los trabajadores en general de los diferentes sectores de la economía social, mediante programas de desarrollo tecnológico, reconversión productiva, aseguramiento de la calidad; con miras a hacer frente a las exigencias de la globalización y la apertura de los mercados.
- ❖ Promover y desarrollar acciones de formación y capacitación flexibles y oportunas dirigidas a atender las necesidades de las personas en desventaja social: mujeres en condiciones especiales, personas con discapacidad, jóvenes en condiciones de marginalidad, indígenas, población emigrante debidamente legalizada, adultos mayores, privados de libertad, entre otros; con el propósito de asegurar su inserción laboral en el mercado de empleo.
- ❖ Fortalecer el desarrollo de las capacidades humanas mediante programas de formación profesional, capacitación y servicios tecnológicos diseñados, bajo el

⁵³ La Ley fue apoyada por confederaciones de trabajadores que veían en el proyecto una posibilidad de mejorar calificaciones y salarios (INA, 2015).

concepto de formación continua y flexible, identificando las competencias profesionales que requieren los sectores productivos del país, en todo el territorio nacional, con miras a promover el desarrollo de la productividad y competitividad del mercado de trabajo.

- ❖ Promover y ejecutar acciones tendientes al desarrollo institucional en el ámbito de todos sus recursos y procesos: organización, sistemas de información, recursos tecnológicos, diseño de programas, y otros, contemplando actividades que orienten a la institución al mejoramiento y aseguramiento de la calidad, para garantizar un servicio al cliente, oportuno de alta calidad y acorde con sus requerimientos y necesidades.⁵⁴

En Costa Rica la mesa de Diálogo Social presenta un diseño uniforme que permite concentrar en un órgano público colegiado todas las decisiones que refieran al sistema nacional de capacitación y formación de todos los sectores de actividad económicos. También su implementación es monolítica, ya que el INA ejecuta a través de sus más de cincuenta Centros de Formación distribuidos en todo el territorio nacional (INA, 2015).

No obstante, Casanova (1997) identifica algunos problemas de coordinación interna y afirma que

“A pesar de la amplia división funcional horizontal y de la estructuración vertical en niveles de jefatura de dirección, de departamento y de sección, se daba una

⁵⁴OIT, obtenido de: <http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/ina/index.htm>

marcada centralización en la toma de decisiones, tanto técnico-pedagógicas como en las operaciones administrativo-financieras y en las del suministro de los recursos de apoyo a las acciones formativas. Las jefaturas debían solicitar autorizaciones para poder ejecutar el gasto presupuestado y aprobado a su unidad, requiriendo, hasta en pequeños trámites, el aval de los niveles jerárquicos superiores” (p. 24)

Por otro lado, desde 1994 el INA ha modificado su impronta para adaptarse a los cambios económicos que traían una economía globalizada. Por ello, entre sus lineamientos institucionales disponía:

“El modelo de apertura y la globalización de la economía, exigen una formación de trabajadores acorde con las prioridades requeridas para el ajuste, la reconversión y la productividad, incluido el reentrenamiento y/o la readaptación de los trabajadores activos. En la perspectiva de la reactivación económica y de la exportación, la capacitación de las personas –hombres y mujeres– para el sector de economía moderna se plantea bajo diversas formas: asistencia técnica para actividades de capacitación en la pequeña y mediana empresas; asesoría y capacitación para dar un mayor valor agregado a los productos tradicionales de exportación; capacitación para desarrollar actividades productivas no tradicionales, y para procesos de producción industrial y agroindustrial orientados hacia el mercado internacional. Se plantea asimismo, la necesidad incrementar las acciones formativas en torno a los temas de productividad y calidad, normas, mediciones y registros, así como sobre finanzas y aranceles, que ya se van incorporando en los centros de

capacitación privados que ofrecen servicios para niveles gerenciales, de supervisión y de técnicos medios” (Casanova, 1997, Pág.19)

Principales características del INA como ente rector-ejecutor de la formación profesional.

- Investiga, diseña políticas, estrategias y la oferta de formación profesional.
- Ejecuta acciones de formación profesional.
- Utiliza frecuentemente las contrataciones de empresas de formación profesional bajo la modalidad “llave en mano”.
- Certifica competencias.
- Acredita empresas y centros colaboradores.
- Realiza proyectos y programas conjuntos con otras instancias.
- Mayor capacidad de respuesta a los usuarios. • Con mayor eficiencia en el uso de los recursos.
- Minimiza la relación entre el gasto administrativo y el gasto sustantivo productivo.
- Opera e informa con transparencia sus parámetros de costo y servicio.
- Opera con desconcentración técnica, pedagógica y regional.

Fuente: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de Empresas Privadas, Obtenido de:
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/conf/2001/emplead/ina.ppt>

Podemos observar entonces la centralidad del Estado en términos de política pública. Por un lado, con un diseño basado en el Diálogo Social, que se expresa

en su Junta Directiva. La misma, compuesta por los representantes del Poder Ejecutivo Nacional, empresarios, trabajadores y cooperativistas, tiene atribuciones vinculantes a la hora de aprobar partidas presupuestarias y temas organizativos en general.

Algunas diferencias sustantivas con Argentina.

La representación de sectores es la cláusula sustancial que diferencia a Costa Rica con la arquitectura del Diálogo Social en Argentina. Mientras que en Costa Rica es el Estado el que canaliza en forma unívoca la implementación y coordinación de las acciones de formación profesional, y genera espacios institucionales a los actores del mundo productivo, el Estado argentino delega la implementación en los actores del sistema. No obstante, también en el caso de Argentina, se visualiza al menos dos mesas de orden nacional de “Dialogo Social” con los actores del mundo del trabajo, educación y producción. Otra diferencia de composición es que en Costa Rica los sectores cooperativos tienen un asiento estable en la mesa de Dialogo Social, y en Argentina, las ONG y organizaciones de la economía social no tuvieron convocatoria en este sentido.

Por otra parte, la no delimitación estricta entre los campos de Educación y Trabajo pone de relieve la diferencia en términos de coordinación entre un País y otro en materia de FP. Ramírez Guerrero analiza los nodos que aquejan a la formación en América Latina y distingue que

“Otro problema son las tensiones y celos institucionales entre los Ministerios de Educación y de Trabajo (más propiamente, entre los Ministerios de Educación y las IFPs – Institutos de Formación Profesional- dependientes de los Ministerios

de Trabajo), que expresa en los primeros un cierto resentimiento por el contraste entre su situación de relativo abandono frente a la seguridad y protagonismo de las IFPs, y el menosprecio de lo que consideran una actividad no legítimamente formativa, sino supuesta o realmente adaptadora de mano de obra a las necesidades empresariales” (Ramírez Guerrero, 1997, Pág. 65).

En el caso argentino, las aseveraciones de Ramírez Guerrero se podrían dar por ciertas, ya que los Consejos Sectoriales y el CONETyP son dos órganos del Estado con competencias similares. En Costa Rica, sin embargo, al existir una sola agencia estatal en la materia, la tensión entre Educación y Trabajo, no es un problema, al menos de diseño de política.

En último lugar, el presupuesto asignado por ley⁵⁵ y la institucionalización histórica de la INA es un elemento que lo diferencia de Argentina y de la mayoría de los países de la región. Si bien en este trabajo no buscamos comparar partidas presupuestarias, yace aquí un elemento que condiciona cualquier política pública. Sí entendemos que el presupuesto público es lo que delimita el ejercicio de las políticas, se puede interpretar que la INA puede alcanzar mejores posibilidades de planificación a mediano y largo plazo al tener estatuidas sus partidas presupuestarias.

⁵⁵ Al respecto, Labarca afirma: “*El financiamiento*, especialmente la asignación de los recursos públicos, es un factor determinante de la definición de las políticas y las estrategias y en el éxito de ellas. (...) El volumen de los fondos estatales depende de la importancia de la formación en los presupuestos estatales, de la asignación de fondos propios provenientes de impuestos específicos y de la disponibilidad de créditos de bancos de cooperación para financiar determinados programas. Estas diversas fuentes permiten distintos grados de libertad a las políticas de capacitación”. (Labarca, 1997, Pág. 18)

1.5 El caso de Chile⁵⁶

La dictadura de Augusto Pinochet decide retirar en 1976 el monopolio de la formación profesional financiada por el Estado. Se crea entonces el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que continúa hasta la actualidad, el cual canaliza la financiación estatal a través de programas que subcontratan la ejecución de la capacitación a instituciones independientes de capacitación (OTEs). El Estado se reserva también el papel de supervisar las acciones de las diversas iniciativas. Se crean programas dirigidos a poblaciones objetivo específicas (Becas, Aprendices, Chile Joven, etcétera), entre los cuales el más importante, y que abarca a la inmensa mayoría de los capacitados, es el Programa Empresa que promueve la capacitación al nivel de las empresas, teniendo como beneficiarios a los trabajadores dependientes de ellas. Se trata por lo tanto de un proyecto de subsidio a la demanda, financiado a través de un incentivo tributario del 1% de la remuneración de los trabajadores (Gallart, 1997, Pág. 35).

La mayor cantidad de capacitados por el SENCE se da a través del Programa Empresa, que son ejecutados por instituciones reconocidas para el servicio y financiadas por el Estado. Según Crespi (1997), en 1995, se capacitaron 423.618

⁵⁶ Principales características de su mercado laboral: “El país cuenta con una fuerza de trabajo de 8 millones de personas, en la que existen diferencias sustanciales entre las tasas de participación en el mercado de trabajo de los hombres (77,8 por ciento), de las mujeres (47,7 por ciento) y de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad (36,3 por ciento). El desempleo y las formas atípicas de empleo siguen generalizados entre determinados grupos de la población. En 2014, la tasa de desempleo era del 6,5 por ciento, pero, una vez más, se registraban diferencias entre la tasa de los hombres (6,2 por ciento), la de las mujeres (7,0 por ciento) y la de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad (16,5 por ciento). El mismo año, un 49,1 por ciento de la población ocupada trabajaba a tiempo parcial de manera involuntaria (OIT, 2014); esta cifra representa un aumento notable respecto del 30 por ciento registrado en 1997. La proporción de trabajadores sin seguro de jubilación era del 30,3 por ciento en 2011 (OCDE, 2015)” (OIT, 2015)

personas, es decir 8.03% de la fuerza de trabajo chilena, lo que muestra la amplitud de su cobertura (pág.5).

Los Organismos Técnicos Intermediarios Reconocidos (OTIR) son instituciones homologadas por el Estado, donde:

“Se buscaba facilitar el acceso a la formación, creando una economía de escala para las pequeñas y medianas (PYME), y a la vez mejorar la información acerca de las distintas alternativas de capacitación existentes en el mercado. Estos organismos brindan un apoyo técnico a la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación, cumpliendo varias funciones, que incluyen difusión, seguimiento y control de calidad y administración. Los resultados muestran que los participantes de los OTIR representan la mayoría del incremento de la matrícula en cursos de capacitación entre 1991 y 1995 (69%)” (Gallart, 1997, Pág.35).

Gráfico N°1: SenCe, Chile.



Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social - Chile

Un aspecto crítico según Gallart es que los planes de capacitación en donde se deja a merced del mercado la regulación, tiende a concentrar a su público en los

segmentos de mayores ingresos: el 88% de los capacitados gana 10 haberes mínimos. Por otro lado, tampoco se generó un mercado competitivo de OTIR, ya que solo dos Organismos concentran el 80% de las prestaciones en la industria. Otro aspecto crítico que señala la autora es que las capacitaciones se reprodujeron un sistema de inequidad de saberes. La mayor parte de las calificaciones se llevaron aquellos trabajadores calificados en tecnologías blandas con rango de ingresos altos (Gallart, 1997).

Con un diagnóstico más actualizado, la CEPAL/ OIT en su Informe de Coyuntura Laboral del 2013, afirma que el SENCE y el Instituto Salvadoreño (INSAFORP):

“asignan de manera competitiva recursos a organizaciones especializadas en la ejecución de los programas. Este enfoque ha permitido aprender sobre el funcionamiento del mercado de capacitación y ha impulsado medidas complementarias para mejorar la calidad de las ofertas privadas y para estimular propuestas en nuevos sectores. (...) se registra la aparición de programas públicos —muchos basados en créditos de organismos internacionales— que comenzaron a licitar la ejecución de cursos, y de Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe 15 políticas que promueven la capacitación en empresas mediante estímulos tributarios. Esto contribuyó, sobre todo en un primer momento, al surgimiento y la consolidación de nuevos mercados de capacitación. Si bien se amplió en forma significativa la oferta disponible, en no pocos casos ello dio lugar a situaciones de fragmentación de esa misma oferta y a dar cierto énfasis a cursos de corta duración con poco impacto en la empleabilidad y las condiciones de trabajo, que además no se

articularon efectivamente en el desarrollo de itinerarios formativos” (CEPAL/OIT, 2013, Pág. 14).

El Diálogo Social y el sistema dual con sesgo al mercado.

El Diálogo Social también está presente en los cimientos del sistema de formación y capacitación chileno. En el Artículo 9 de la Ley 19518 del año 1997, que da origen a modificaciones sustanciales del sistema, establece la instrumentación de un Consejo Nacional de Capacitación, en manos del Ministerio de Trabajo. A continuación, describimos su composición y atributos principales que surgen de la Ley N° 19.518/1997:

- ❖ El Consejo estará presidido por el Ministro de Trabajo y Previsión Social y estará integrado, además, por los Ministros de Hacienda, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Educación y el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción, o por quienes éstos designen en su representación. También lo integrarán cuatro consejeros provenientes del sector laboral y cuatro consejeros provenientes del sector empresarial, quienes serán designados por el Presidente del Consejo, previa consulta a las organizaciones nacionales más representativas de dichos sectores.
- ❖ El Consejo sesionará, a lo menos, cada tres meses convocado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, y emitirá, una vez al año, un informe público sobre las deliberaciones y acuerdos que haya adoptado en el ejercicio de sus funciones.
- ❖ Asimismo, también deberá constituirse y funcionar en cada Región del país un Consejo Regional de Capacitación, que tendrá por función asesorar al Gobierno

Regional en el desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación en el ámbito regional.

Al respecto, el Artículo 12, de la misma Ley sostiene:

- ❖ Las acciones de capacitación se realizarán directamente por las empresas o a través de los organismos técnicos de capacitación. Podrán ser LEY 19967 organismos técnicos de capacitación las personas Art. 1º N° 1 jurídicas cuyo único objeto social sea la capacitación D.O. 04.09.2004 y las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica reconocidos por el Ministerio de Educación, las municipalidades, registrados para estos LEY 20121 efectos en el Servicio Nacional en conformidad a los Art. único artículos 19 y 21 de la presente ley, los que podrán D.O. 04.09.2006 prestar servicios de capacitación sin estar sujetos a la limitación señalada precedentemente.

El Diálogo Social está contemplado en la estructura del SENCE. Empresarios representados por la Corporación de Fomento de la Producción, y representantes de los trabajadores institucionalizan un espacio a través del Consejo Nacional de Capacitación. Ahora bien, la misión principal de este organismo es asesorar al Presidente del mismo, que es el Ministro de Trabajo, lo que implica un carácter no vinculante del mismo. Por otra parte, en el sitio web del SENCE, a la fecha (octubre de 2016) aseguran que la implementación del Consejo se encuentra en proceso de estudio. Sic.⁵⁷

⁵⁷ Consejo Nacional de Capacitación: Un órgano nacional de conformación tripartita, denominado Consejo Nacional de Capacitación, cuya función será asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la política nacional de capacitación. (Ley Núm. 19.518, Artículo 9º). La

El sistema chileno, como la mayoría de los países de la región, estriba en un sistema dual, pero con la particularidad de sesgo al mercado de formación. La inclinación radica en que su principal generador de capacitación (y los principales recursos utilizados) están vinculados a los programas que gestionan los privados (Programa Empresa) por sobre las estructuras públicas de formación.

Gallart, describe que el esquema de formación chileno “desde una perspectiva muy neoliberal, ha optado por despojarse de toda actividad directa de formación para pasar a subvenciones a la demanda de las empresas. En este esquema las instituciones de capacitación asignan los fondos públicos por medio del mercado de capacitación. Esta experiencia es analizada críticamente por Salazar, quien postula que esta modalidad de distribución de recursos no tiene ningún efecto positivo sobre la equidad social” (Labarca, 1997, Pág. 17).

Desde luego el enfoque no está escindido de las políticas en general que se aplican en el país transandino, que tiene a la gestión de la Educación privatizada casi en su totalidad. En Chile se invierte el 42,2 % del gasto público total de Educación en Instituciones Privadas, lo que significa 2,5 veces más que los países integrantes de la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).⁵⁸ Un epitafio sobre el tema, lo hizo un expresidente: “el financiamiento de los gastos de docencia incurridos por los centros de educación superior debiera recaer sobre los estudiantes universitarios, que son sus principales beneficiarios” (Sebastián Piñera, Revista N°11, 1980).

implementación del Consejo está en proceso de estudio. En: <http://www.sence.cl/601/w3-propertyvalue-1004.html?noredirect=1> (obtenido el: 04/10/2016).

⁵⁸ Véase: <http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2012/09/Presentacion-Financiamiento-Version-06.pdf>

En el módulo I trabajamos sobre la noción de la incapacidad de escindir una política de empleo con un modelo económico. En este sentido, el modelo chileno, que tiene una economía abierta, con baja jerarquía de sus instituciones laborales (sindicatos por empresa por ejemplo) no representa una desviación tener su sistema de formación de trabajadores con sesgo al sector privado.

A continuación destacamos algunos nodos de los sistemas de formación de Argentina, Costa Rica y Chile que lo presentamos en la siguiente tabla comparativa:

Cuadro N° 1: Sistemas de FP Argentina, Costa Rica y Chile.

PAISES	ARGENTINA	COSTA RICA	CHILE
DIÁLOGO TRIPARTITO	Sí, a través de los Consejos Sectoriales de Formación Continua. No vinculante.	Sí, a través de representantes en la Junta Directiva del INA del sector sindical, empresarial y cooperativo. Carácter vinculante. ⁵⁹	Sí, a través del Consejo nacional de Capacitación. Instancia de representación de los sectores no vinculante.
ENTIDAD	Argentina no tiene	Desde su	Organismo técnico

⁵⁹ Esto podemos ver, por ejemplo, en el acta ordinaria N° 4749 del 11/07/1016, la Junta Directiva sesiona y decide de común acuerdo los temas de gestión de la entidad.

<p>JURÍDICA Y PRESUPUESTARIA</p>	<p>un organismo de entidad jurídica ni presupuestaria con autarquía. Los fondos lo recibe el MTEySS, y lo ejecuta la Secretaría de Empleo.</p>	<p>creación, el INA cuenta con autarquía jurídica y económica prevista por Ley.⁶⁰</p>	<p>del Estado, descentralizado, con personalidad jurídica de derecho público, dependiente jurídica y presupuestariamente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.</p>
<p>SISTEMA DE GESTIÓN</p>	<p>Subcontratación de la ejecución de los programas a través de instituciones de formación profesional, principalmente de sindicatos de trabajadores. El Estado regula y</p>	<p>El Estado monopoliza la implementación de la formación profesional a través de IFP-públicas. No delega funciones ni presupuesto en privados.</p>	<p>En el componente de mayor envergadura, “Programa Empresa” El Estado delega en el sector privado la administración y la implementación de la formación a través de un bono fiscal.</p>

⁶⁰ El uno coma cinco por ciento (1,5%) sobre el monto total de las planillas de salarios pagados mensualmente por los patronos particulares de todos los sectores económicos, cuando ocupen en forma permanente por lo menos a cinco trabajadores forman el presupuesto de la INA. Véase en: www.ina.ac.cr

	financia.		
PROGRAMAS PARA GRUPOS VULNERABLES	A través de los protocolos que suscriben las Instituciones con el MTEySS, las mismas se comprometen a recibir a, por lo menos, un 40% de personas de colectivos vulnerables, que son derivados por las Gerencias de Empleo en cada región.	El INA posee un Plan de Acción para Políticas de Género, también coordina acciones con el Instituto Mixto de Ayuda social, que permite generar oferta de formación para sectores vulnerables.	El Sence, a través de sus franquicias – especialmente- promueve cursos sectoriales para jóvenes, mujeres y desempleados. No obstante, el grueso de sus egresados con trabajadores vinculados a una empresa.
MECANISMOS DE INSERCIÓN LABORAL	Los egresados de cursos de formación profesional homologados por el MTEySS son beneficiados con	El INA desde 1994 brinda un servicio de intermediación del empleo. Promueve la	El SENCE ejecuta políticas de intermediación laboral coordinadas con las más de 300 Oficinas Municipales

	<p>incentivos económicos para quien los contraten. No se visualiza una articulación entre las áreas de formación e inserción del MTEySS.</p>	<p>inserción de sus egresados y grupos vulnerables de trabajadores en empresas.</p>	<p>de Intermediación Laboral. En el año 2011 Chile lanzo un Bono de Intermediación laboral, donde Agentes Privados de Intermediación Laboral (APIL), donde se privatiza la asistencia a poblaciones vulnerables para obtener un empleo.</p> <p>61</p>
--	--	---	---

Fuente: elaboración propia en base documentación oficial de: OIT, CINTERFOR, SENCE, INA, MTEySS, CEPAL.

Los casos vistos de Chile y Costa Rica, muestran dos ejemplos notoriamente distintos entre sí, y también con el sistema argentino.

Los tres ejemplos presentan en su estructura organizativa espacios de representación de los actores del mundo del trabajo, aunque sus misiones y funciones van variando entre los países. Quizá solo el caso de Costa Rica

⁶¹ Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2011.

presenta una institucionalidad de la voz de los actores, que supera los niveles “consultivos” que se puede visualizar más nítidamente en Chile. El caso Argentino, presenta espacios formalmente constituidos, pero sin carácter vinculante.

Con respecto a la implementación, según Labarca (1999) existen dos modos principales en los que el Estado puede canalizar sus recursos: por un lado crear sus propias instituciones de formación (Costa Rica, Perú, Colombia, etc) y por otro generar sistema de subvenciones para que la formación sea realizada por organismos privados o directamente por las empresas. En este segundo segmento podríamos colocar a Argentina y Chile, siendo la diferencia que, respectivamente en uno la formación es ejecutada mayormente por organizaciones de trabajadores, y en el otro, por empresas. Labarca (1999, p.2) afirma además que, si bien hay consenso en la necesidad de la participación del sector privado en la administración de los fondos públicos para formación, menos claro es la manera efectiva de llevarlo a cabo.

Consideraciones finales sobre el diálogo social.

Comenzamos el punto afirmando que el diálogo social tiene una dimensión política ya que puede expresar, a través de un recorte determinado de área de interés, un espacio democrático para dirimir conflictos entre actores en tensión permanente. Es el caso de la formación profesional, donde los que habitualmente discuten salarios y condiciones laborales, también se sientan a diagramar los perfiles de mano de obra que se necesita (el mercado y los trabajadores).

Por otro lado, los testimonios de los efectores de formación en Argentina coincidieron, conceptualmente, en la importancia de la herramienta, pero también

en la necesidad de hacerla más operativa y vinculante. Ninguno de los 5 entrevistados afirmó que, por ejemplo, a través de los Consejos Sectoriales del MTEySS se han dirimido y establecido las pautas de formación en sus respectivas instituciones. Esto demuestra que todavía falta consolidar el compromiso de las partes, que solo el Estado puede promover.

Los casos de Chile y Costa Rica presentaron en su interior los andamiajes institucionales del Diálogo Social, diferentes uno y otro. El saldo que nos deja es que, los mecanismos por los cuales se implementan la formación no son neutrales. En Costa Rica se conserva la matriz Estado-Céntrica en la formación e intermediación laboral, diferente al caso de Chile, que terciariza la mayor cantidad de recursos vía empresas privadas, o distinto también al caso argentino, que se apoya en los sindicatos de trabajadores (en su mayor parte) como unidades ejecutoras de los programas de formación.

Atrás de esta NO neutralidad también se dirime la noción de qué es un puesto de trabajo en la actualidad, o a partir de qué variables se tiene que hablar de productividad. La formación, como política de empleo, no se mantiene impasible a los paradigmas económicos que imperan en los países.

2. LA POLÍTICA DE FORMACIÓN CONTINUA DEL MTEYSS EN PERSPECTIVA A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y EL SABER OBRERO.

Quizá como clima de época, en la IV Cumbre de las Américas, realizada en la ciudad Mar del Plata en 2005, los Presidentes de los Estados miembros y

participantes suscribieron el compromiso sobre el rol del trabajo: implementar políticas activas que generen trabajo decente dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano, poniendo a la persona en el centro del trabajo, la empresa y la economía. Se encomendaron defender los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social.⁶²

Para entender la perspectiva que se acuñó en la región, partimos con la pregunta que se hizo Gallart (2001):

¿la formación debe dejarse librada al juego del mercado, entre una oferta de formación y una demanda de capacitación privada, de manera que esa relación fije el precio y el tipo de formación a impartirse, o el Estado debe asumir la responsabilidad para obtener una maximización de la productividad social y la equidad en cada país? (p. 24)

Según un informe de la OIT/CEPAL la formación profesional en América Latina y el Caribe se ha modificado a la sazón de los cambios estructurales del mercado laboral que trajo el crecimiento económico sostenido desde el año 2003:

En reacción a estas transformaciones, se propusieron alternativas de organización respecto del enfoque original, basadas en el rol subsidiario del Estado (de financiamiento y fijación de reglas de mercado) y con un papel mucho más protagónico de la oferta privada de capacitación, que asumiría no solo la ejecución de las acciones formativas, sino también su orientación (bajo

⁶² Recuperado de: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_evento/plan_est.pdf

el supuesto de su cercanía con la demanda efectiva del mercado). Los servicios tradicionales de capacitación, concebidos inicialmente con una sola opción de entrada y salida, se han tornado más flexibles e incluso se han desarrollado modalidades para incorporar y homologar nuevas ofertas con criterios de calidad, pertinencia y equidad (CEPAL/OIT, 2013, p.15).

Asimismo, Labarca (2004) afirma que las características del cambio tecnológico van a determinar la demanda de fuerza de trabajo, los márgenes posibles de valorización del capital humano y deberían, aunque no siempre ocurre, ser tenidas en cuenta al definir políticas y estrategias de formación.

2.1 El saber obrero en el centro de la escena

La llamada sociedad del conocimiento tiene como principal característica su transformación por el cambio de paradigma que trajeron las nuevas tecnologías de comunicación e información (TICs). Algunos autores sostienen que el conocimiento y la información son ejes diferentes, que se pueden complementar, pero que no ofrecen el mismo sentido. El factor coadyuvante del conocimiento es el aprendizaje.

Por ejemplo, en Argentina, sobre la crisis ocurrida en 2001, millones de trabajadores habían perdido las calificaciones en sus tareas. Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar, que otrora pertenecían a la industria o a la manufactura, habían sido desplazados en las calificaciones de sus saberes, y solo pudieron insertarse en empleos con alta tasa de precariedad o tareas de baja calificación. Por este motivo, organizaciones como el CELS (2003) han realizado críticas al Plan y lo catalogaron de limitante, por no abordar en forma integral los

mecanismos de inclusión social. La recomposición formativa de estas poblaciones y su inclusión laboral o en otros programas de empleo se fue dando paulatinamente en los años posteriores.

Los cambios en la producción han alterado la inserción del trabajador y su rol en la segmentación estandarizada y tecnificada de las economías de escala. La OIT (2008) es explícita cuando convoca a las decisiones de orden político a intervenir sobre mercados laborales y saberes: “Sin el respaldo de las políticas y las instituciones del Estado, los mercados son incapaces de traducir de manera eficaz el desarrollo de las competencias en logros de productividad, empleo y desarrollo. Esto se debe a problemas en los campos de la información, los incentivos y la coordinación”. (p. 12)

Siguiendo la problemática, Eduardo Rojas (1999) sostiene que los cambios en el capitalismo manifiestan una contradicción entre la búsqueda *a priori*, y sin límites, de control y productividad y la necesidad de liberar saberes y productividades obreras que, en rigor, le son ajenos y problemáticos. El nuevo desafío del Estado y la educación en el mundo del trabajo es identificar los saberes experienciales que portan los trabajadores en la práctica, y tratar de normalizarlo en forma fehaciente mediante la certificación de competencia, que sirva de algún modo de herramienta a la hora de discutir la reconversión productiva. El autor también afirma que un problema de la constante tendencia al cambio y la variabilidad de los contextos productivos actuales, hacen que la posible cadena heurística de detección de causas-consecuencias en los procesos sea relativamente desconocida. La norma debería ser entonces una “calificación intelectual” del obrero que se construye

sobre la comprensión del conjunto del proceso de producción, lo que involucra a la organización del trabajo, pero también a los mercados y consumidores.

La globalización interpela a la innovación de las políticas públicas. El caso argentino, con una enorme heterogeneidad productiva, precisa sintonía para que los recursos que se inyectan en las cadenas de valor se vean reflejados en el impacto de creación y cualificación del empleo sectorial.

Los arreglos institucionales en la región intentaron acompañar y prevenir sobre los cambios tecnológicos que produce la sociedad del conocimiento, con la función y misión de los estados de desplegar y reorientar viejos centros de formación, a otros que especifiquen y preparen al trabajador con la tecnología adecuada. Además de ello, las políticas de empleo fueron adoptadas por las carteras de trabajo y educación de los países, que por lo general cuentan con programas propios, pero que lograron diagramar una oferta formativa sistémica. Asimismo, “(...) ubican 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, 2013, p.15).

El cambio de época reflejado en el desarrollo del mercado interno e incipiente recuperación de la industria nacional en Argentina desde el año 2002, supone también apertura en perfiles de innovación del trabajo. Respecto de modelos económicos y empleo, Labarca (2004) sostiene que:

La brecha tecnológica y la capacidad de cerrarla contribuyen también a establecer demandas diferenciadas de recursos humanos. Las políticas macroeconómicas y las características del mercado para el cual se está produciendo definen la dinámica de una economía para acercarse a la frontera tecnológica. Así, los mercados muy pequeños que no generan economías de escala y las políticas proteccionistas desincentivan la innovación. Simétricamente, mercados más abiertos inducen cambios de tecnología o, en su defecto, llevan a la desaparición de sectores ineficientes, sin capacidad de competir con economías que usan las tecnologías más avanzadas. En períodos de transición, como el que se vive en la región, se reorganiza el aparato productivo en torno a las actividades más eficientes. Simultáneamente sobreviven algunas con tecnologías más tradicionales, a menudo ineficientes, pero que no se someten a la competencia porque sus mercados son restringidos y por ello no son atractivos para los sectores más dinámicos (Pág. 11).

En todo caso, el autor omite decir que las economías que protegen su industria de la entrada irrestricta de productos manufacturados también cuidan el trabajo nacional. Tener apertura al mundo y someterse a una competencia (siempre asimétrica) con países desarrollados, no significa necesariamente construir economía de escala donde se prepare a los perfiles laborales para asimilar la innovación tecnológica y los nuevos lineamientos productivos aparejados con las TICs.

2.2 El Sistema Nacional de Formación Continua y su andamiaje institucional

La Formación Profesional (FP) se fue consolidando en la agenda de los gobiernos a los fines de atender a la demanda de nuevos saberes que trae la sociedad del conocimiento, con una impronta netamente laboralista. La administración sin embargo, casi en ningún país suele estar bajo la órbita del Ministerio de Educación (veremos más adelante el rol de esta cartera en la FP en Argentina), sino que se aloja dentro de la batería de políticas de empleo de los ministerios de trabajo. Esta deferencia vale registrar, puesto que la orientación y los socios a los que el Estado se remite, son, expresamente distintos. Las carteras de trabajo, dedicadas históricamente a la mediación entre el capital (expresado por las empresas) y el trabajo (representado por las organizaciones sindicales) en cuestiones vinculadas a los salarios y las condiciones y medio ambiente al interior de la organización productiva, comenzaron a pensar la FP con las recetas orientativas de la OIT, desarrollando ejes programáticos integrales que incluyen desde la incorporación normativa de la orientación y formación profesional, bajo la forma de cláusulas al interior de los convenios colectivos, hasta el financiamiento de la capacitación en las empresas o en centros de formación específicamente creados para los trabajadores.⁶³

La consolidación del Sistema Nacional de Formación Continua se convirtió en un objetivo central de la gestión del MTEySS en estudio, incrementando cada año su impacto en personas, en presupuesto y en su andamiaje institucional.

⁶³ Muestra de la sincronía de las políticas de FP con las recomendaciones de la OIT las podemos encontrar en el ANEXO 2 en "Recomendaciones de OIT para la FP" y compararlas con las Resoluciones del MTEySS presentadas en éste módulo.

En concordancia con los postulados de la OIT, que recomendaban a los gobiernos estimular los trazos formativos básicos de los trabajadores, el MTEySS comenzó por desarrollar programas en competencias básicas en segmentos vulnerables de la población que se había quedado sin trabajo pos crisis 2001. Luego de la reactivación económica y la generación de empleo, la formación estuvo dirigida a ir perfeccionando trayectos formativos por rama de actividad.

La capacidad del Estado de asimilar los requerimientos fehacientes que necesita el mercado laboral demandó una permanente y creciente institucionalidad por parte de los actores involucrados: el Ministerio de Trabajo, el sector empresario, el sector sindical y las organizaciones de la sociedad civil. Esta configuración permeable de la agenda pública, producto de una interdependencia material y del *know-how* sectorial permitió conformar una Red de Instituciones de Formación Continua, que junto con la Red de Oficinas de Empleo desplegaron un soporte territorial de tipo capilar en todo el territorio nacional.

La formación profesional requiere un Estado activo que la defina y promueva, garantizando asistencia técnica adecuada, y transferencia de recursos tecnológicos y de conocimiento a las instituciones que las componen, con la finalidad de mejorar su institucionalidad y la calidad de su oferta formativa.

En el marco de las políticas de formación, la promoción y desarrollo del sistema de normalización y certificación de competencias laborales, adquirió una legitimidad en el mundo del trabajo para el reconocimiento de los saberes y capacidades de los trabajadores.

El Sistema de Formación Continua, sobre la base de normalización y certificación de competencias, también requiere del diálogo social, y para ello se impulsó la creación de los Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias proponiendo el accionar conjunto de los actores del mundo del trabajo -cámaras, empresas, sindicatos, trabajadores e instituciones de formación- asumiendo compromisos vinculados al desarrollo estratégico sectorial y la definición de los perfiles y niveles de calificación requeridos. Esta concertación apunta a traducir en las instituciones de formación y en los programas de normalización y certificación de competencias, las demandas territoriales basadas en las necesidades de los nuevos puestos de trabajo que empresarios y unidades productivas podrían llegar a presentar.

Desde el punto de vista del trabajador, la representación gremial tiene las facultades para promover o desaconsejar al Estado en materia de oferta de FP, o como también en el sistema de calificaciones y reconocimiento de saberes.

La OIT (2012) pone en contexto el rol posible de la FP afirmando que:

Resulta evidente que la formación no transforma por sí sola la productividad y la competitividad de un país ni genera transformaciones profundas en el mercado de trabajo; sin embargo, un escenario de crecimiento del empleo necesariamente debe ser acompañado de políticas que promuevan la formación de la mano de obra actual y futura. Las acciones desarrolladas en los últimos años se han dado en un contexto de crecimiento económico con aumentos sustanciales del empleo. Ello plantea un escenario fértil para profundizar,

extender y articular las acciones emprendidas así como para complementarlas con nuevas iniciativas (Pág. 3).

De ese modo, estas políticas apuntan a la formación continua de los trabajadores como un derecho constitutivo de los mismos y al crecimiento sustentable teniendo como horizonte la generación y el sostenimiento del empleo decente.

El Plan Formación Continua: Innovación y Empleo 2020 (2012) confeccionado por el MTEySS, establece principios rectores para la formación profesional. En el documento se guarda especial interés en la necesidad de que el desarrollo tecnológico y la aplicación de la tecnificación en los ámbitos laborales, vaya acompañado de una democratización de los conocimientos, y para lo que se necesitan políticas activas que distribuyan beneficios a todos los ciudadanos en términos de ciencia y tecnología.

Hacia el año 2011, el MTEySS re-ordena sus políticas de formación profesional creando instrumentos que permitieron dar mayor eficacia y expansión ante una demanda creciente de oferta de formación profesional.

El MTEySS, en calidad de autoridad de aplicación de la Ley de Empleo 24.013, que en su artículo 3° incluye a las acciones de promoción y defensa del empleo, de protección a trabajadores desempleados, y de formación y orientación profesional para el empleo, actualiza todas las normativas de la gestión de la formación profesional a través de la Resolución MTEySS N° 334, fechada el 25 de abril de 2011. El siguiente cuadro grafica funciones distribuidas por áreas:

Cuadro N° 2: *Organigrama de funciones en formación profesional MTEySS.*

RESOLUCIONES	FUNCIONES	ACTORES DESTINATARIOS
N° 434/2011	Creación del Plan Nacional de Formación Continua. Orientación laboral, certificación de estudios formales; FP en base a competencias laborales; normalización, evaluación y certificación de competencias; fortalecimiento institucional y certificación de calidad de instituciones de FP; incentivos fiscales para empleadores; asistencia económica para trabajadores en el desarrollo formativo.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Trabajadores. ocupados. ❖ Trabajadores desocupados. ❖ Institutos de FP. ❖ Empresas. ❖ Cámaras Empresarias. ❖ Cooperativas. ❖ ONGs.
N° 1471/2011 (Creación de Línea de Certificación	Línea de certificación sectorial: consolidar Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sindicatos. ❖ Cámaras Empresarias ❖ Consejos Sectoriales. ❖ Cooperativas. ❖ Instituciones públicas y

<p>Sectorial)</p> <p>N° 247/2013 (Reglamentación)</p>	<p>Competencias Laborales. Línea de Certificación Sectorial: normalización, evaluación y certificación de competencias laborales; Formación profesional y certificación de cursos basados en competencias laborales</p>	<p>privadas de FP.</p>
<p>N° 1204/2011 (creación Línea Fortalecimiento)</p> <p>N° 1550/2012 (Reglamentación)</p>	<p>Línea de Fortalecimiento institucional y certificación de calidad. Promueve la calidad, extensión, equipamiento y coordinación en la gestión institucional de entidades prestatarias de servicios de FP.</p>	<p>❖ Instituciones de Formación Profesional públicas y de gestión privada.</p>
<p>N° 1495/2011 (Creación de la Línea de Competencias</p>	<p>Acciones de certificación de estudios formales destinados a terminalidad educativa y a las acciones de formación inicial para el</p>	<p>❖ Organismos públicos nacionales, provinciales y municipales</p> <p>❖ Entes públicos estatales y no estatales</p>

Básicas) Sin reglamentación.	trabajo (informática, orientación laboral, etc).	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Universidades nacionales y provinciales ❖ Instituciones educativas públicas y privadas. ❖ Sindicatos y cámaras empresarias ❖ Instituciones privadas sin fines de lucro.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del MTEySS: 434/2011, 1471/2011, 247/2013, 1204/2011, 1550/2012 y 1495/2011.

Dentro de la institucionalización del Diálogo Social que vimos en este módulo, se destaca la creación de los Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales, instituidos por la Resolución N° 1496/2011 del MTEySS, que establece entre sus objetivos:

1) relevar las demandas del sector en materia de formación profesional y certificación de competencias laborales; 2) identificar las necesidades de fortalecimiento institucional y de certificación de calidad de la gestión de las instituciones de formación profesional vinculadas con el sector; 3) diseñar políticas y planificar estrategias para atender en forma eficaz las demandas y necesidades del sector en materia de formación profesional; 4) promover la conformación y/o designar Organismos Sectoriales de Certificación con aptitud para validar Normas de Competencia Laboral e instrumentos de evaluación del SISTEMA NACIONAL

DE FORMACION CONTINUA; 5) impulsar procesos de formación, evaluación y certificación de competencias de trabajadoras y trabajadores en base a Normas de Competencia Laboral; 6) vincular a las trabajadoras y trabajadores formados o certificados con las empresas del sector; 7) monitorear y evaluar el resultado de las acciones de formación, evaluación y certificación de competencias laborales de trabajadoras y trabajadores, de fortalecimiento institucional y de certificación de calidad de la gestión de las instituciones de formación continua ejecutadas en el sector. Fuente: Res. N° 1496/2011 del MTEySS ⁶⁴

De este modo se trabaja en acuerdos sectoriales tripartitos con aquellos actores que porten mayor representatividad del sector. Los mismos proporcionan la información de la demanda, que es el insumo primario para implementar los programas de formación.

2.3.1 La certificación de competencias laborales.

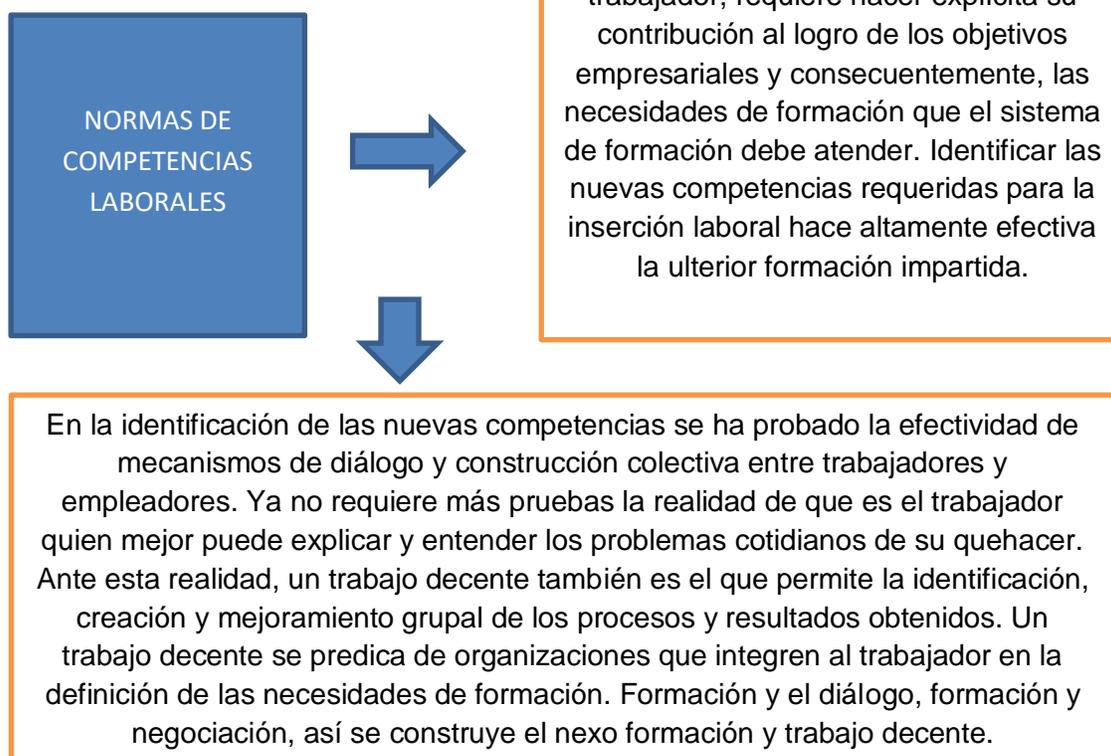
Por su parte, los Consejos Sectoriales permitieron registrar más de 403 normas de competencia laboral (MTEySS, 2015). Esta es una herramienta sumamente útil para poder clasificar y jerarquizar saberes de aquellos trabajadores que no están nombrados en las categorías de convenio colectivo, o directamente están sin convenio y a raíz de la clasificación pueden estarlo.

Como veremos en el **Gráfico N° 2**, las normas de competencia establecen un avance en materia de reconocimiento de tareas, contribuyendo a la mejora del

⁶⁴ Véase en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/191943/norma.htm>

poder adquisitivo del trabajador, a la registraci3n del mismo, y a mejorar la organizaci3n de tareas del empleador con su personal a cargo.

Gráfico N° 2: Normas de Competencias laborales



Fuente: Elaboraci3n propia en base a OIT, Formaci3n para el Trabajo Decente.⁶⁵

La Certificaci3n profesionaliza los perfiles laborales que los convenios colectivos, o el mercado laboral no lo clasifica en su nomenclatura. Al respecto, un Director de un Centro de Formaci3n Profesional vinculado al sector portuario afirma:

Ahora estamos haciendo un trabajo con una C3mara Empresarial, el Sindicato de Guincheros y el MTEySS para la certificaci3n (...). Porque el güincherero no

⁶⁵ Obtenido de: http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/rct/35rct/doc_ref/doc1/iv_f.htm

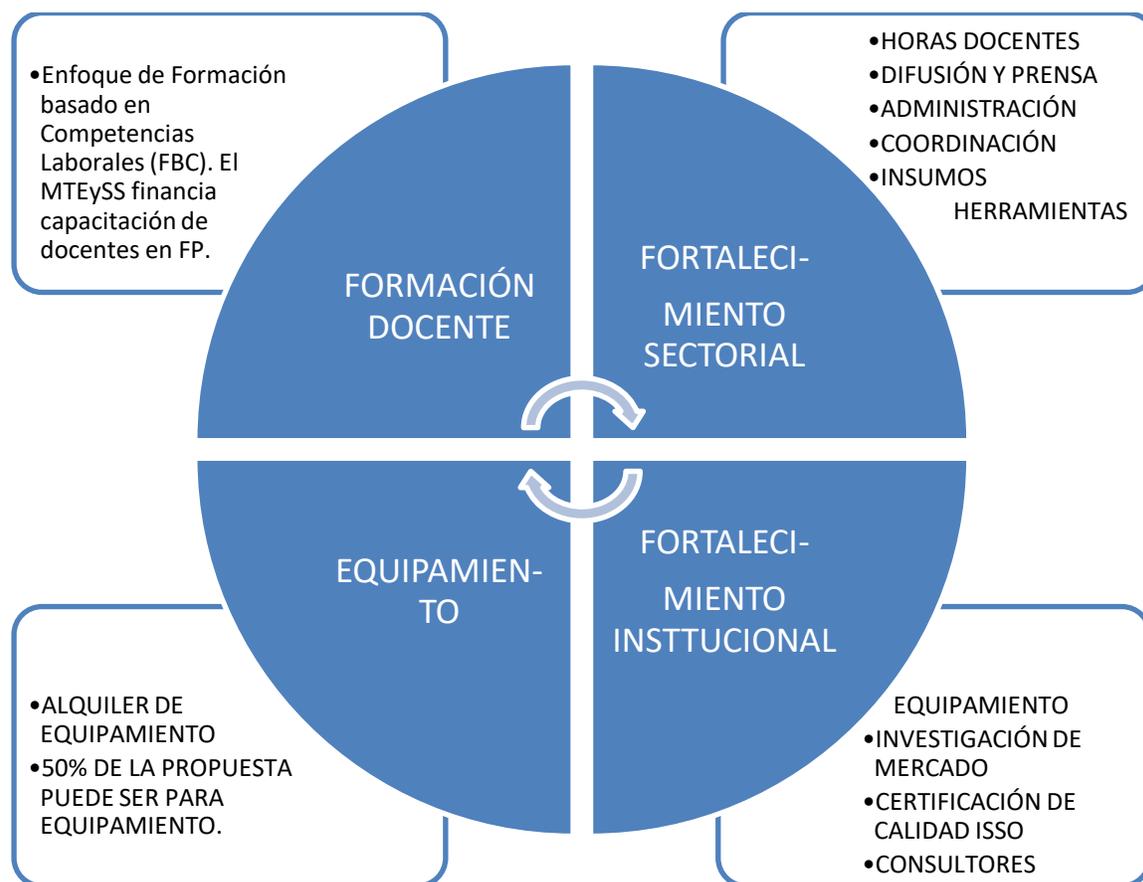
está definido profesionalmente, está y es un profesional, pero no hay una certificación del oficio (UNIPE, 2015, p. 92).

Una formación profesional articulada y diseñada desde la centralidad del Estado es la condición *sine qua non* para que las oferta de formación estén pensadas para las necesidades no solo de los trabajadores formales sino también de las poblaciones más vulnerables. Es el caso de las personas desocupadas o bien los trabajadores jóvenes, que difícilmente encuentren un prestador privado que les ofrezca cursos gratuitos con normas de calidad, como los que se instrumentan desde el Sistema de Formación Continua.

2.3.2 Líneas de financiamiento de la FP sectorial.

Las líneas de financiamiento a efectores de formación, podemos verlas en el siguiente **Gráfico N° 3**. Allí se indican los principales factores que intervienen en la formación continua. Los docentes de FP, que fueron capacitados para abordar la enseñanza no formal y la trasmisión de saberes, el fortalecimiento institucional, referido a modernizar y optimizar los complejos de formación, el equipamiento, vinculado a los bienes de capital que se suministran a los Institutos de FP y al fortalecimiento sectorial, que tiene que ver con todo los requisitos para desplegar oferta de FP en un sector de actividad determinado.

Gráfico N° 3: Líneas de financiamiento.



Fuente: Elaboración propia en base a Resolución N° 1471/2011.⁶⁶

3. EL ENTRAMADO DE LA ARTICULACIÓN INTER-ESTATAL Y CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Como se consignó anteriormente, la articulación con los actores sectoriales contemplados en un diálogo tripartito, es crucial para la viabilidad y legitimidad de las medidas a implementar. Desde el año 2003, la formación profesional pasó a

⁶⁶ Según informe de casos sobre centros de formación del MTEySS, la mayoría de los 27 centros consultados considera satisfactorias las herramientas, insumos y equipamientos financiado por el MTEySS. (UNIFE, 2015)

estar en la agenda de las políticas laborales que se discutían en las mesas del diálogo social impulsadas por el Gobierno. Con mirada retrospectiva,

(...) cabe recordar que así fue en 1944 cuando se creó la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional bajo la órbita de la recién creada Secretaría de Trabajo y Previsión Social, o en 1959 cuando se puso en marcha el Consejo Nacional de Educación Técnica en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura de ese entonces. O mucho más atrás, cuando en 1899, a instancias del Poder Ejecutivo nacional, se fundó la primera “Escuela Industrial de la Nación” especialmente destinada a formar técnicos que se pensaba iba a reclamar la incipiente industria manufacturera nacional” (Weinberg, 2014, p.5)

En nuestro período de análisis, 2003-2015, el MTEySS diseñó políticas y estrategias de formación profesional a los fines de orientar requerimientos de los diferentes sectores de la economía, como desarrollo industrial, agroalimentario y agroindustrial, desarrollo científico y tecnológico, desarrollo social, informático, nuevas energías, etc.⁶⁷ Para lograr generar oferta de los sectores, el MTEySS ha orquestado numerosos acuerdos tanto con Institutos de Formación Profesional (IFP) dependientes de organizaciones la sociedad civil (sindicatos, ONGs, cámaras empresarias, cooperativas) y con aquellos de dependencia pública (IFP provinciales, municipales, universidades, empresas del Estado).

En el marco del Diálogo Social de actores, las políticas impulsadas por el Ministerio de Trabajo han permitido llegar, según los datos oficiales, a 40 sectores de actividad, con un altísimo nivel de participación de los actores sindicales y

⁶⁷ Elaboración propia en base a fuentes del MTEySS, Dirección de Gestión de Políticas de Formación Profesional.

empresarios en el diseño e implementación de los cursos: 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) (MTEySS, 2012). **Gráfico N° 4: Mapa de acuerdos para la FP.**



Fuente: elaboración propia en base a normativas MTEySS

El Estado asumió desde el año 2003 ser la guía rectora de la formación profesional, pero con amplios acuerdos en la implementación.

La transferencia del diseño, y mucho más importante, de los recursos que el Estado nacional vierte en instituciones públicas y privadas trae ventajas, en

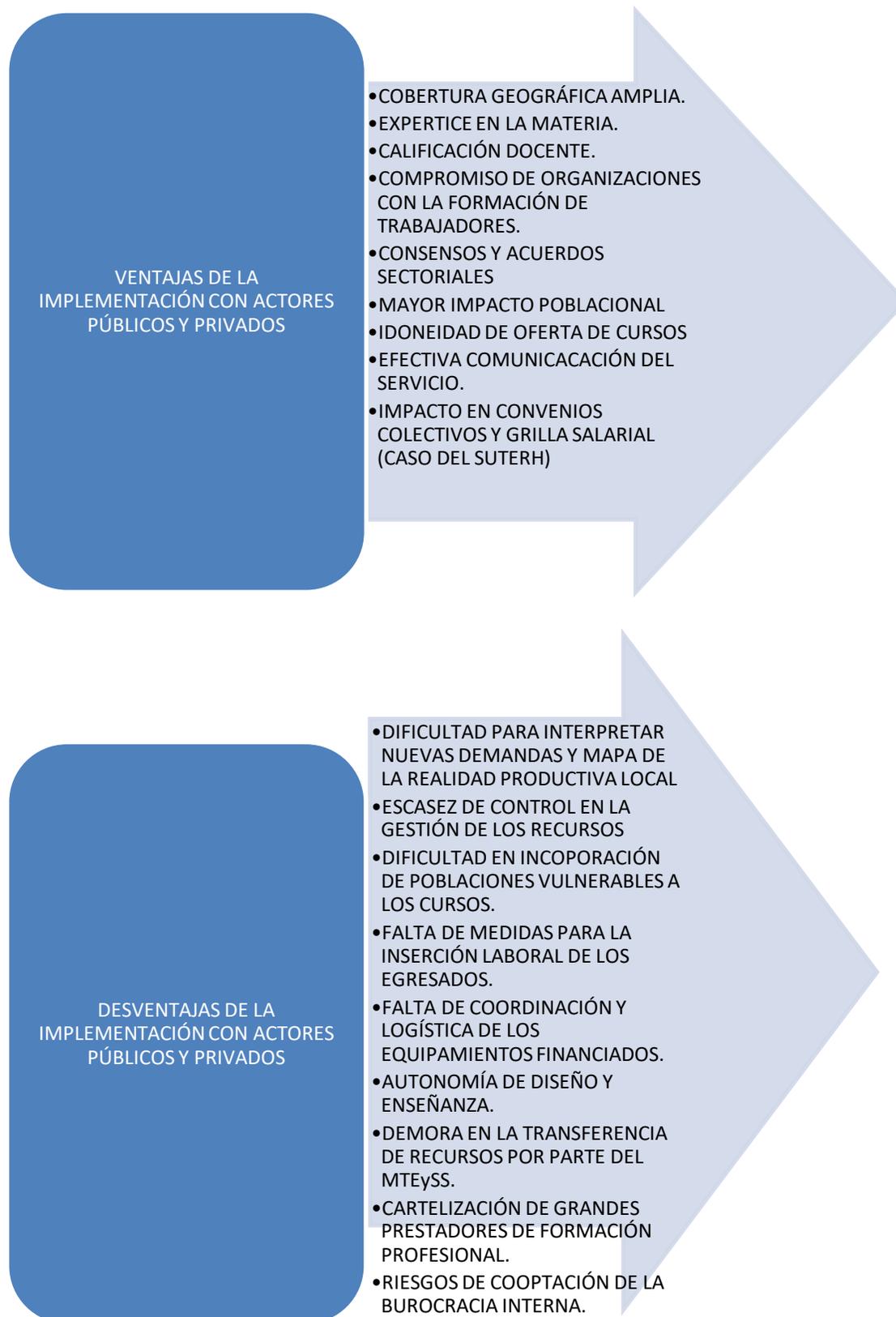
términos de especificidad, territorialidad y calidad, pero también desventajas por el efecto de autonomía (de enfoque y gestión) y la cartelización entre los círculos de *prestadores* de formación profesional.

Entre la evaluación centralizada de los nuevos pedidos de recursos al MTEySS, y las metas consignadas una vez establecidos los protocolos, existen múltiples factores que inciden en una efectiva implementación de los programas para una eficiente política activa de empleo del Estado Nacional.

El MTEySS no ha realizado una evaluación pormenorizada y sistemática de los programas de FP implementados en el período de tiempo estudiado, por lo que elaboramos un esquema de ventajas y desventajas (**Gráfico N° 5**) que hemos detectado a través de: entrevistas con efectores, Resoluciones MTEySS, comparación de oferta de FP con poblaciones destinatarias por distrito, procedimientos internos de la Secretaría de Empleo, mecanismos de relevamiento de necesidades de las Unidades Ejecutoras, entre otras fuentes.

Los diferentes engranajes que componen el circuito administrativo en vinculación con actores externos al Estado pone de manifiesto la complejidad en la implementación de estos programas de formación. Por caso podemos ver algunos puntos netamente positivos como puede ser una gran oferta formativa desplazada por todo el territorio nacional, y su contra cara, la falta de control sistemático en términos de pertinencia y/o recursos invertidos. No obstante, un gran limitante a la hora de hilar más fino es la falta de una evaluación rigurosa de la Secretaría de Empleo sobre la FP, en donde, como veremos más adelante, se han invertido cuantiosos recursos públicos.

Gráfico N° 5: Ventajas / Desventajas en la implementación de la FP



Fuente: Elaboración propia.

El entonces Ministro de Trabajo Carlos Tomada (2003-2015) sostuvo por su parte que:

(...) en el plano de la Formación Profesional, las mesas sectoriales fueron evolucionando hacia la constitución y consolidación de los Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales. Los Consejos resultaron en una mayor formalización institucional que permitió la consolidación del trabajo conjunto entre los actores sociales y el Estado. Se fueron ordenando los requerimientos especiales de la capacitación de los trabajadores, a la vez que se comenzó a establecer un criterio más sistemático de las metas y objetivos a alcanzar, así como de los proyectos que se financiaban (MTEySS, 2014, p.77).

Si bien podemos constatar el avance en materia de normas de competencia, que suponen una articulación tripartita, en las entrevistas presentadas en el Anexo 1 los efectores de FP matizan los logros de los Consejos Sectoriales como ámbito de dialogo social.

3.1 Cooperación con provincias y municipios

Como presentamos en el apartado anterior, el MTEySS ha establecido acuerdos sectoriales y territoriales para poner en funcionamiento un sistema de formación continua destinado a trabajadores ocupados y desocupados en todo el país.

El Estado nacional aspiró a consolidar una propuesta federal de la mano de instituciones públicas y privadas con perspectiva del *expertise* local. En este sentido,

(...) afirmar la potencialidad de los procesos endógenos de articulación de recursos y capacidades no supone postular un modelo de desarrollo comunitarista, orientado hacia adentro y desvinculado de las condiciones estructurales que rigen en la actualidad la dinámica mundial. Significa, en cambio, construir un camino de transformación de la situación social y económica de un espacio local o regional, apoyado fundamentalmente sobre las potencialidades de dicho territorio y orientado por un objetivo estratégico definido de manera colectiva por los diferentes actores de la sociedad local (Jacinto C., et al., 2004, p. 103).

Con respecto a los convenios suscriptos con diferentes niveles del Estado, el MTEySS trazó dos líneas de acción: por una lado la Línea de Certificación de Estudios Formales y por otro la línea de Competencias Básicas.

En la primera, el MTEySS, en concordancia con la OIT, parte de la noción que el trabajador empieza su trayecto formativo desde la educación formal. Para generar pisos de igualdad de condiciones entre los futuros trabajadores, estableció convenios con las diferentes provincias para financiar la terminalidad educativa de aquellas personas que se encuentren dentro de sus programas de prestaciones básicas: Seguro de capacitación y empleo, Jóvenes con más y mejor trabajo, PEC, PROGRESAR, etc. Por su parte, las provincias disponen de la estructura del sistema escolar público para el dictado de las clases.

En la segunda, referida a las competencias básicas,⁶⁸ el Estado Nacional ha financiado a la mayoría de las provincias (excepto CABA y San Luis) y a muchos municipios, la gestión de cursos básicos y transversales de FP, que tiendan a dejar un piso mínimo de habilidades laborales. El rubro por excelencia de este componente de la formación profesional es el de la informática con los fines de colaborar en la reducción de la brecha digital. Para ello se tejieron redes de laboratorios de computación en muchas provincias y municipios para capacitar a poblaciones vulnerables, pero también a miembros de comunidades educativas, adultos mayores y trabajadores formales. A propósito, la OIT sostiene que el desarrollo de la región requiere una fuerza laboral con una dotación de competencias básicas que se deben adquirir en la educación. En efecto, los bajos niveles de escolaridad y el analfabetismo absoluto o funcional forman parte de los causantes de un nivel de productividad laboral que en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños sigue siendo insuficiente para enfrentar exitosamente los retos de una transformación productiva que genere un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos (OIT, 2015).

En el siguiente **Gráfico N° 6** presentamos la cobertura en competencias básicas del MTEySS en las provincias. Este programa, como veremos al final de este apartado, explica la mayor cantidad de participantes en acciones del MTEySS.

⁶⁸ Al respecto, uno de los grandes temas de la formación profesional es que, en palabras de Gallart (2004), “el Estado debe hacerse cargo de la formación general, considerada como bien público, con sus componentes de educación general formal y formación profesional no específica (p. 30)

De un informe encargado por el MTEySS y coordinado por la Universidad Nacional Pedagógica (UNIPE) sobre Formación Profesional, se constató que de los 391 cursos relevados de 27 Centros de Formación Profesional de la CABA y Conurbano bonaerense, el 56% de la oferta estaba vinculada a cursos de saberes básicos de carácter técnico, y que, los alumnos que son derivados por el MTEySS concurren mayoritariamente a los cursos de oficios con niveles iniciales. (UNIPE, 2015)

Gráfico N° 6: Línea de competencia básica cubierta por el MTEySS.



Fuente: elaboración propia, en base a datos de Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional año 2015.

Las competencias básicas se convirtieron en un eslabón esencial para la concatenación de trayectos formativos de la población (sobre todo las vulnerables). Dentro de las sugerencias vertidas por la OIT a la Argentina⁶⁹, se encuentra que:

⁶⁹ La OIT sin embargo omitió refutar las premisas neoliberales que organismos multilaterales de crédito esbozaron sobre la administración de la educación, y que repercutieron en el deterioro de la educación pública. “En correspondencia con los postulados del Consenso post- Washington, [para el Banco Mundial] en el terreno educativo el Estado debe impulsar o profundizar procesos de descentralización económica y administrativa, fomentar el crecimiento del sector privado en el

(...) si bien la inclusión progresiva de la población en acciones de terminalidad educativa y de mejora de la empleabilidad requiere de programas específicos que faciliten la articulación entre la educación formal y la formación para el trabajo, ello debe ir acompañado de importantes esfuerzos para garantizar mejoras en la calidad de la educación. Distintos estudios sobre la calidad educativa, sobre todo en torno al análisis de los aprendizajes obtenidos dentro del sistema educativo, evidencian que, más allá de los fenómenos de repitencia, sobreedad y abandono escolar, una problemática frecuente se focaliza en la calidad de los aprendizajes de aquellos estudiantes que efectivamente logran egresar en el nivel secundario” (OIT-G20, 2012, p 4).

3.1.1 La Red Federal de Servicios de Empleo. La articulación con Municipios.

Por otra parte, el MTEySS, en concordancia con las recomendaciones de la OIT (Ver Anexo 2) ha desarrollado la Red Federal de Servicios de Empleo, en donde funcionan 630 Oficinas de Empleo en convenio con Municipios de todo el territorio nacional y 36 Gerencias de Capacitación y empleo que dependen en forma directa del MTEySS⁷⁰.

Las Gerencias de Empleo no solo tienen la misión de atender personas, instituciones, empresas y gobiernos locales, sino también son receptoras y fiscalizadoras de los cursos de formación profesional en competencias básicas que se dictan en el territorio.

financiamiento y prestación de la educación, asegurar la mejora de la calidad y eficiencia de la educación y gestionar procesos de evaluación” (Domenech, 2007, p 66)

⁷⁰ Obtenido de: http://www.trabajo.gob.ar/empleo/mapa_oe.asp?id_seccion=70

Las Oficinas de Empleo municipales están enfocadas mayormente en la intermediación laboral de las poblaciones de su jurisdicción con los programas de empleo. No obstante, también tienen la misión de implementar las herramientas de políticas activas de empleo, aunque no son portadoras de decisiones sobre los recursos de la formación profesional.

Gráfico N° 7: *Instituciones e interacción del MTEySS*



Fuente: Documentación interna. MTEySS, 2015.

En el **Gráfico N° 7** observamos la intermediación de la Red Federal de Empleo con las necesidades de las poblaciones destinatarias. Como veremos en el Módulo 4, las Gerencias de Empleo no tuvieron un rol destacado en materia de decisión sobre la formación profesional, sino que funcionaron como intermediadores y gestores de medidas dispuestas a nivel central de la Secretaría de Empleo.

Sobre el Servicio Público de empleo, el Ministerio indica que:⁷¹

La implementación de Servicios Públicos de Empleo es el resultado del Convenio 88 de la OIT, la Ley de Empleo y la Resolución de la Secretaría de Empleo N° 316 de 2005. El MTEySS, a través de la Dirección de Servicios de Empleo, impulsa la creación y fortalecimiento permanente de Oficinas de Empleo, para consolidar nuevos espacios que garanticen el acceso a las políticas activas de empleo promovidas por el Gobierno nacional, articulando la orientación laboral, la capacitación y formación profesional, y la inserción en puestos de trabajo registrados.

El gráfico subsiguiente esquematiza la Red de Servicios de Empleo desplegada en todo el territorio nacional. La Red permite al organismo nacional estar más cerca de las demandas ciudadanas. Más allá de que no sean dependencias públicas con capacidad de decidir los flujos de recursos y no estén facultadas para diagramar programas específicos, la capacidad de respuesta del Estado Nacional, en articulación con municipios y provincias, indistintamente del sector político al que pertenezca uno y otro, le permitió al MTEySS absorber el conocimiento que tienen las dependencias territoriales, que suelen oficiar de primer ventanilla de reclamos y/o peticiones.⁷²

⁷¹Obtenido de: <http://www.trabajo.gob.ar/redempleo/>

⁷² Se puede observar en la prensa la numerosa conflictividad que suceden en las Gerencias de Empleo de las provincias, donde organizaciones sociales reclaman planes de empleo y/o de asistencia social por desempleo. Las Gerencias de Empleo junto con los Centros de Referencias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación componen los anillos catalizadores de la mayor cantidad de reclamos de organizaciones sociales ante el Estado Nacional.

Gráfico N° 8: Red Federal de servicios de empleo en números.



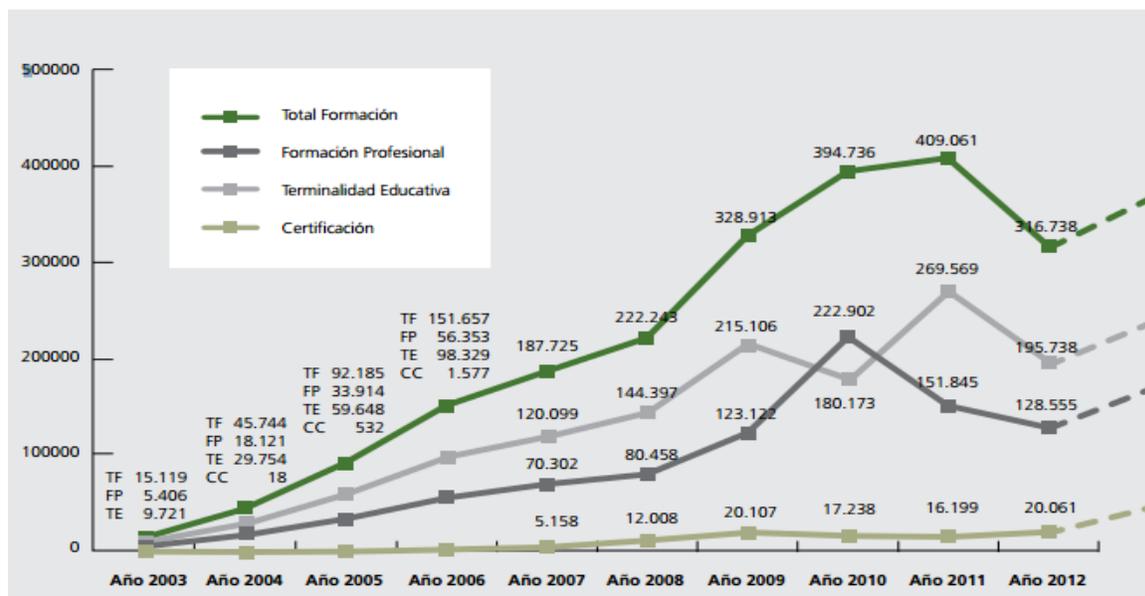
Fuente: elaboración propia en base a: www.trabajo.gob.ar y Un Legado, 12 años de Trabajo, MTEySS, 2015.

4. El Sistema de Formación Continua en números. ⁷³

Se hace ostensible el impacto de la oferta de FP en el siguiente gráfico en donde la terminalidad educativa implementada en conjunto con el sistema formal de las Provincias aporta la mayor cantidad de participantes en prestaciones de formación del MTEySS.

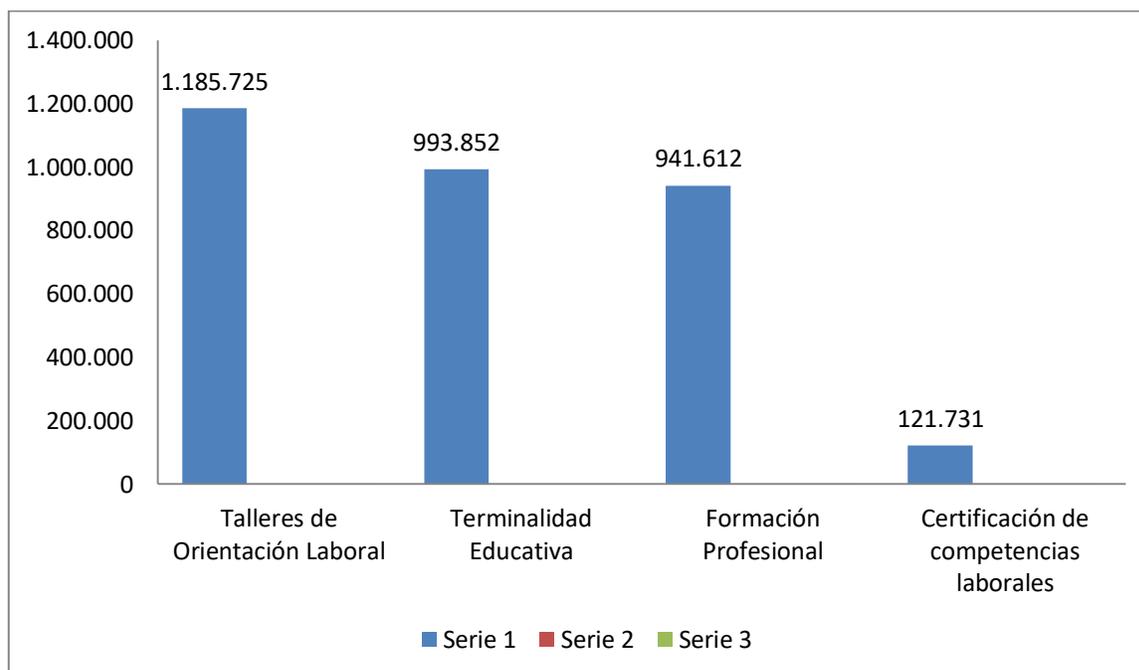
⁷³ **Advertencia:** los cuadros presentados a continuación forman parte de las publicaciones realizadas por el MTEySS. En algunas ocasiones los resultados han variado. Esto se debe a que la información la han generado diferentes departamentos del MTEySS, donde han tomado diferentes métodos de recolección de datos, sobre las mismas fuentes de la Secretaría de Empleo. Decidimos publicar de igual manera, ya que cada cuadro grafica una parte de la secuencia que queremos mostrar.

Gráfico N° 9: Acciones de formación continua 2003-2012



Fuente: Secretaría de Empleo, MTEySS.

En el marco de todas las políticas de capacitación y formación profesional, entre mayo de 2003 y 2014 se representan los universos de personas que han pasado por instancias exclusivamente de formación profesional, donde se incluye y se diferencia a los estudios formales (terminalidad educativa).

Gráfico N° 10: Total personas en políticas de FP 2003-2014

Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS 2015, 12 años un Legado de trabajo.

En el **Gráfico N° 10** se muestran los números de las prestaciones de empleo por **personas**, que suman 2.165.839 en total del período indicado. No obstante, si tomamos el total de **prestaciones** del mismo registro, la cifra sube a 5.043.412, dado que los beneficiarios realizan más de una acción de formación en la mayoría de los casos⁷⁴. Los Talleres de Orientación Laboral son cursos destinados a poblaciones focalizadas del MTEySS como lo son los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo o del Programa Jóvenes, donde se dicta una Introducción al Mundo Laboral, abordando cuestiones básicas de educación y trabajo.

⁷⁴ En el ítem Talleres de Orientación Laboral, según la Revista de Trabajo 2015 del MTEySS 2015, se consignan entre 2003-2015 694.983 beneficiarios, muchos menos que lo presentado en la publicación especial de donde se referencia el dato del Gráfico N° 10.

Lamentablemente no se han encontrado evaluaciones ex-post de la herramienta, lo que la vuelve difusa a la hora de analizar su utilidad.

Podemos ver también en el **Gráfico N°10** la gran cantidad de participantes en acciones de terminalidad educativa. Esta herramienta es lo que se denomina por la OIT Competencias Básicas, donde se entiende que, dentro del ciclo de formación laboral, los trabajadores deben finalizar sus estudios formales. Las acciones de terminalidad se ejecutan en articulación con las áreas de Educación para adultos de los gobiernos provinciales. La transferencia de recursos contempla los cupos de aquellas personas beneficiarias de algún programa base del MTEySS.

Entre otras acciones podemos contabilizar en forma desagregada entre el 2003 y el 2011, los siguientes datos de formación profesional por oficio:

- ❖ 400 instituciones de formación profesional fueron fortalecidas,
- ❖ 35 instituciones de formación profesional certificaron calidad,
- ❖ 45 sectores de actividad comprometidos en la política de la formación,
- ❖ 700 empresas participaron de Crédito Fiscal,
- ❖ 18 Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales en funcionamiento.

Fuente: MTEySS, 2012.

Cuadro N° 3: Personas en formación profesional por sector 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura	0,0%	3,2%	7,9%	8,7%	9,1%	5,0%	6,3%	7,3%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0,0%	0,5%	7,1%	3,6%	4,7%	7,1%	6,6%	9,1%
Investigación y desarrollo	0,0%	0,5%	7,1%	3,4%	4,5%	6,8%	6,3%	8,9%
Servicios empresariales N.C.P.	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%
Comercio y reparaciones	0,0%	4,4%	8,9%	12,8%	16,4%	15,2%	7,6%	12,0%
Comercio al por menor; excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas; reparación de efectos personales y enseres domésticos	0,0%	4,4%	7,9%	11,0%	14,4%	13,0%	5,8%	9,1%
Venta, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas; venta al por menor de combustibles para vehículos automotores	0,0%	0,1%	1,0%	1,8%	2,0%	2,3%	1,8%	3,0%
Construcción	100,0%	66,8%	26,3%	20,2%	23,4%	24,1%	55,5%	29,0%
Hoteles y restaurantes	0,0%	2,4%	8,1%	11,9%	7,9%	9,7%	4,4%	5,8%
Industrias manufactureras	0,0%	19,2%	36,2%	38,5%	30,5%	30,5%	15,0%	27,2%
Confección de prendas de vestir; terminación y tejido de pieles	0,0%	3,7%	5,0%	4,2%	3,6%	4,2%	1,8%	2,4%
Curtido y terminación de cueros; fabricación de artículos de marroquinería, talabartería y calzado, y de sus partes	0,0%	0,2%	1,4%	2,3%	1,0%	1,0%	0,5%	0,9%
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	0,0%	4,6%	8,4%	11,3%	9,1%	8,8%	4,8%	8,3%
Fabricación de metales comunes	0,0%	6,0%	11,0%	9,8%	8,3%	7,7%	3,6%	7,9%
Fabricación de muebles y colchones, industrias manufactureras N.C.P.	0,0%	0,8%	1,8%	2,2%	1,7%	2,0%	1,1%	1,8%
Fabricación de productos textiles	0,0%	0,2%	1,2%	1,5%	2,0%	2,1%	0,9%	3,0%
Industrias manufactureras sin especificar	0,0%	2,1%	4,5%	3,3%	2,5%	2,4%	1,3%	1,5%
Otras industrias manufactureras	0,0%	1,6%	2,8%	3,9%	2,2%	2,3%	1,0%	1,4%
Servicios comunitarios, sociales y personales	0,0%	2,8%	4,9%	4,8%	4,5%	6,5%	3,0%	5,0%
Otros	0,0%	0,9%	3,2%	3,6%	7,1%	6,3%	5,4%	9,3%
Total de personas atendidas	1.242	22.349	55.796	70.074	71.430	108.605	88.675	111.901

Fuente: MTEySS, Plan Estratégico. Formación Continua: Innovación y Empleo. Argentina 2020, 2011.

Se observa en el **Cuadro N° 3** que el sector de la construcción e industria manufacturera se llevan la mayor cantidad de personas capacitadas por las formaciones sectoriales alcanzando un 29% en el año 2011. Ambos rubros acompañaron el crecimiento en general que tuvieron como actividad económica en el país.⁷⁵

4.1 Certificación y normas de competencias

La certificación a través de normas de competencias es una política que se ha creado prácticamente de cero. Como podemos ver en el **Cuadro N° 4**, para el año 2003 había un solo diseño curricular y ninguna persona certificada. La certificación es una herramienta utilizada por el Estado y los sindicatos que permite formalizar un saber del trabajador, con su consecuente reconocimiento, que puede ser simbólico o económico.⁷⁶

Cuadro N° 4: Normas y certificaciones 2003-2014

PERÍODO	NORMAS REGISTRADAS	DISEÑOS CURRICULARES	PERSONAS EVALUADAS	PERSONAS CERTIFICADAS
2003	15	1		
2004	38	4	18	18
2005	25	1	532	532
2006	38	11	1576	1576
2007	42	21	5151	5151
2008	35	19	12055	11996
2009	51	37	20286	20143
2010	30	59	17272	17233
2011	25	28	16191	16158

⁷⁵ Para mayor detalle de la evolución sector de la construcción, véase módulo 3 de éste trabajo.

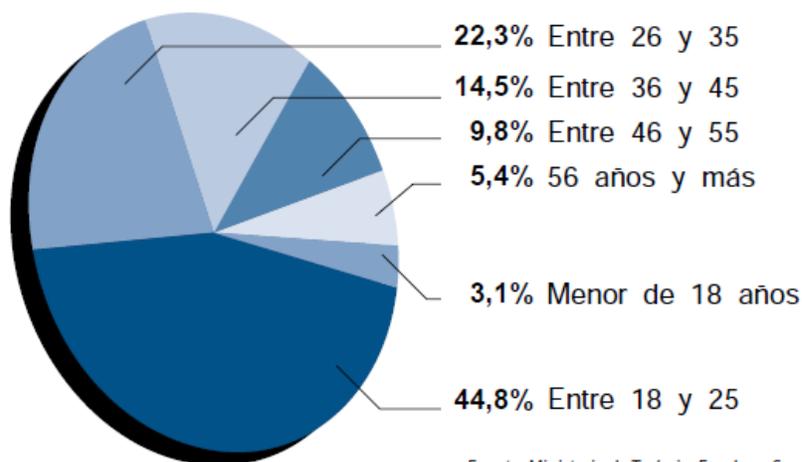
⁷⁶ Decimos simbólicos ya que se han registrado muchos casos de obreros que el único título que han tenido en su carrera profesional es el de Certificado de competencia de sus saberes. En los actos de entrega, los trabajadores concurren con sus familiares y amigos para recibir su título profesional.

2012	23	7	20845	20762
2013	62	6	25314	25265
2014	6		674	674
ene-14	1		143	143
feb-14	5			
mar-14				
TOTAL HISTÓRICO	396	194	120057	119651

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Información Estratégica para el Empleo, MTEySS.

4.2 La formación en el sector juvenil

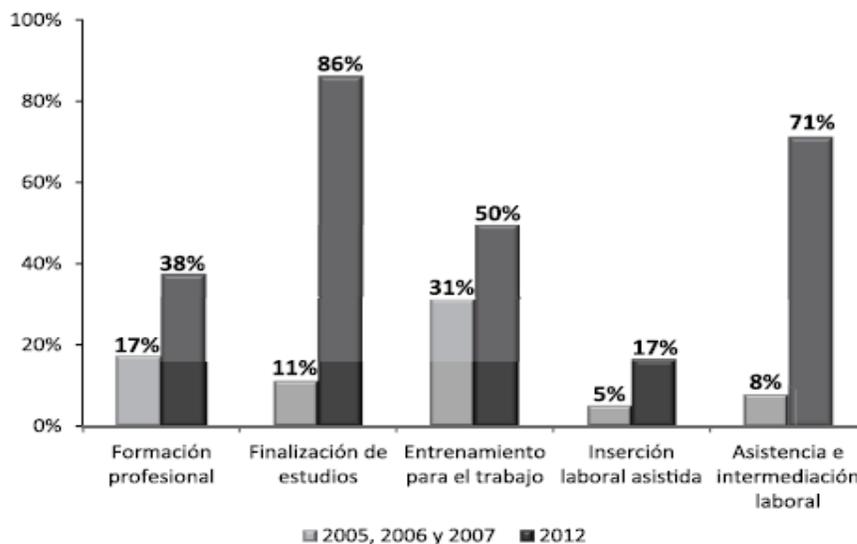
Gráfico N° 11: Participación en FP por franja etaria 2003-2011



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. República Argentina.

Del **Gráfico N° 11** podemos observar una prominencia del sector juvenil por sobre las otras franjas etarias. El gráfico lleva correspondencia con los datos de desempleo por edad (ver módulo 1), lo que permite comprender el acompañamiento de las líneas de formación para las políticas activas de empleo.

Gráfico N° 12: Actividades de la franja etaria juvenil entre 2005-2012 de participantes del Programa Jóvenes con más y Mejor Trabajo.



Fuente: Obtenido de: MTEySS, Trabajo, ocupación y empleo, 2013.

El gráfico N°12 nos señala que la mayoría de los jóvenes incluidos en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, han decidido aprovechar el estipendio mensual recibido para concretar sus estudios formales. Esto no es casual ya que las exigencias del mercado de trabajo han ido en aumento, convirtiendo a los estudios intermedios en condición elemental para la obtención de un trabajo. Como veremos en el módulo 3, la finalización de estudios formales es sumamente importante para conseguir un empleo decente.

4.2 Evolución de ejecución presupuestaria en políticas de empleo y formación profesional.

A continuación presentaremos el presupuesto ejecutado en acciones de capacitación laboral entre los años 2009 y 2015.

El presupuesto planificado y las partidas efectivamente ejecutadas (devengadas) son insumos muy valiosos para evaluar los alcances y el impacto de una política pública. Para el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento (CIPPEC, 2015) el vínculo que se puede producir entre la planificación y el presupuesto permite unificar objetivos y acciones concretas para la gestión pública. Asimismo, los países que han tenido éxito en la implementación de políticas han colocado en los sectores gerenciales la unificación de la articulación de programa de gobierno con recursos para solventarlos.

En este sentido es que presentaremos los recursos devengados que se han ejecutado desde los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner para el desarrollo de las acciones de capacitación y formación profesional entre el año 2009 y 2015.⁷⁷ De esta manera, también se espera demostrar otro aspecto de la materialización del Diálogo Social acerca de la agenda de políticas de empleo que se desarrolló en este módulo.

Metodología y aclaraciones.

El siguiente compilado representa a las acciones consideradas prioritarias en la Ley de Presupuesto de los ejercicios anuales, -tanto las realizadas en el marco de Planes Sectoriales como las impulsadas a raíz de acuerdos territoriales con Provincias y Municipios. El corte 2009 – 2015 se produce debido a disponibilidad de información obtenida de la Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional.

⁷⁷ El período de análisis acotado entre 2009-2015 obedece a la disponibilidad de información del autor.

Trabajaremos con información suministrada del Inciso 5, que según el Manual de Clasificación Presupuestaria -2013- de la Secretaría de Hacienda de la Nación⁷⁸, establece que:

Inciso 5: El caso de las transferencias es especial por la heterogeneidad de conceptos de gastos que incluye este inciso. En primer lugar, cabe aclarar que se trata de salidas de fondos sin contraprestación, de carácter intersectorial (del sector público a los sectores privado y externo) o intrasectorial (dentro del propio sector público) cuando se trata de entes públicos que no consolidan en el universo institucional considerado presupuestariamente

Transferencias corrientes Son las erogaciones destinadas a financiar a agentes económicos, y no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios. Los respectivos importes no son reintegrables por los beneficiarios. No se incluyen los beneficios o prestaciones de la seguridad, que se clasifican en la cuenta “prestaciones de la seguridad social”

Transferencias de capital Las transferencias de capital son gastos sin contraprestación, con el objeto de que los diferentes agentes económicos públicos, privados o externos beneficiarios, se capitalicen mediante inversiones reales o financieras

Fuentes de financiamiento internas

11. Tesoro Nacional

14. Transferencias internas

⁷⁸ Véase en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador13.pdf>

Fuentes de financiamiento externas

22. Crédito externo

Momento del Gastos⁷⁹

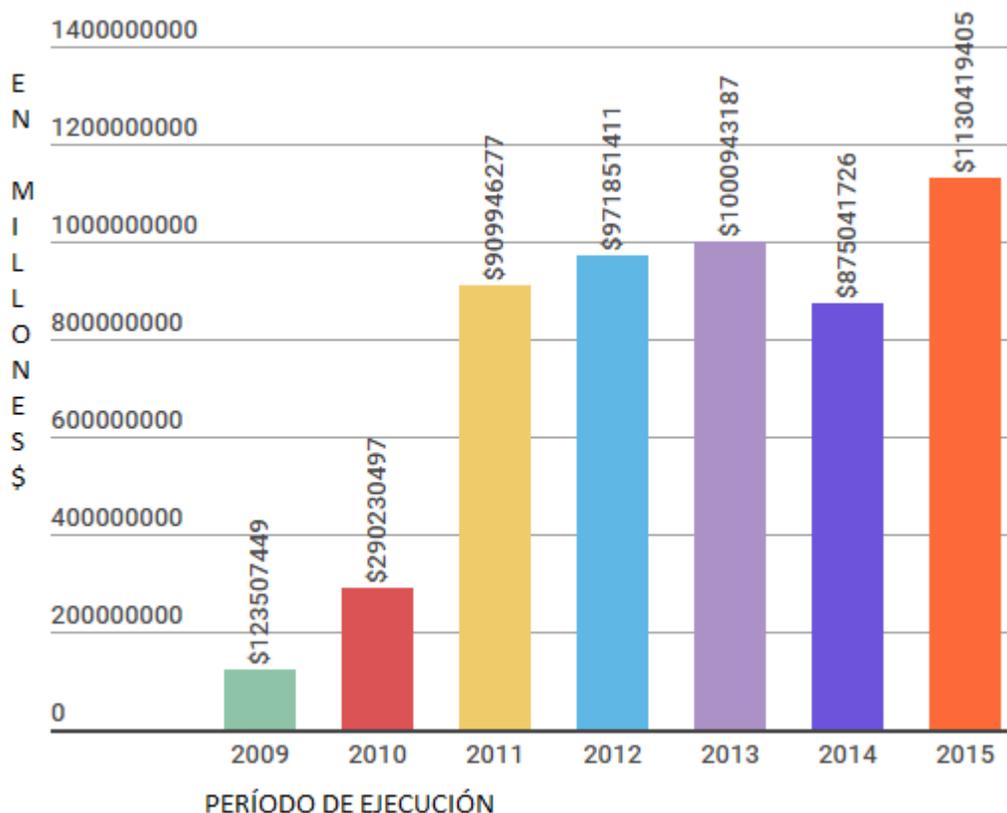
Comprometido: El origen de una relación jurídica con terceros que producirá una eventual salida de fondos u otros valores, sea para cancelar una deuda o para su aplicación al pago de un bien o de un servicio determinado.

Devengado: La afectación definitiva del crédito presupuestario que corresponda.

En nuestro análisis tomaremos el gasto devengado. No obstante, existe una relación espuria entre los gastos comprometidos y devengados considerando al nivel de los montos que se describen.

⁷⁹ Más información, véase: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador13.pdf> y en: <http://www.monografias.com/trabajos71/sistemas-presupuestarios-contabilidad-publica/sistemas-presupuestarios-contabilidad-publica2.shtml#ixzz4ObEqsUpd>

Gráfico N° 13: Ejecución total de actividades de capacitación laboral 2009-2015.

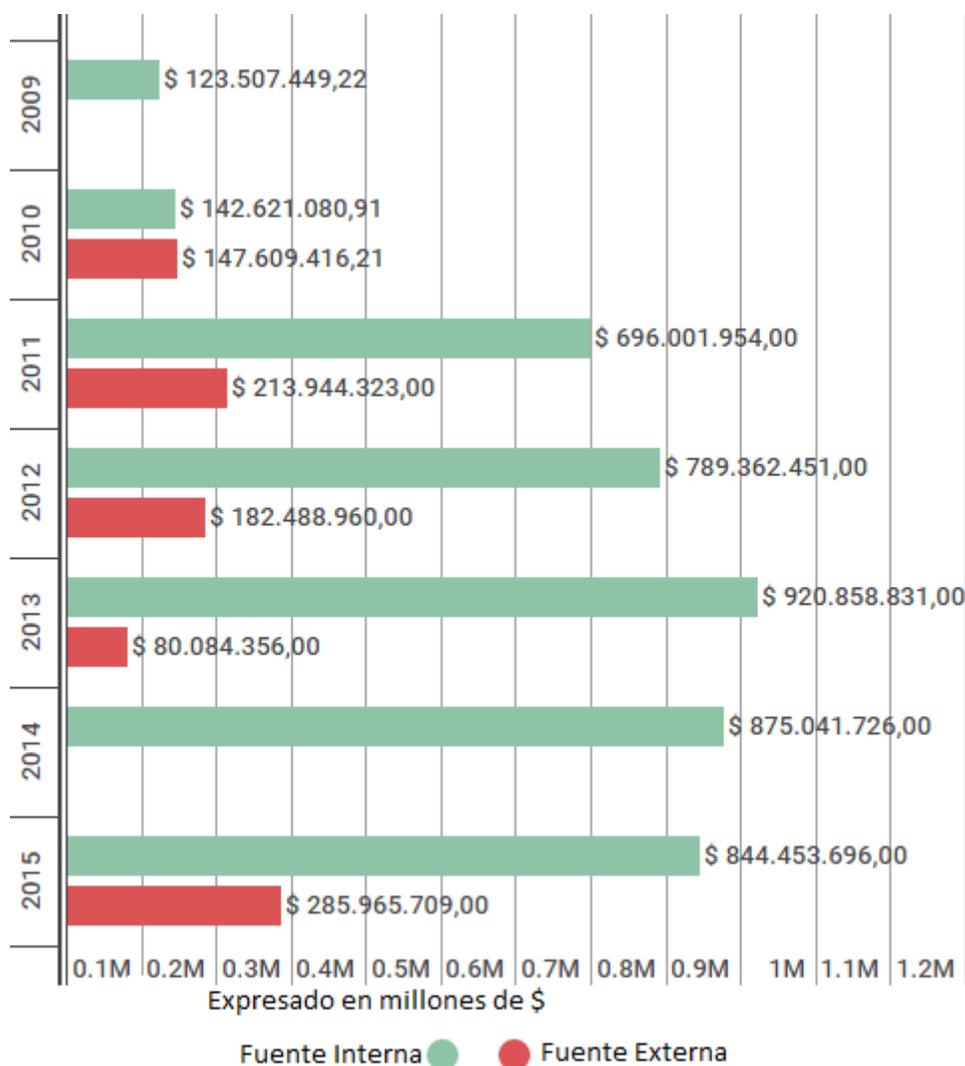


Fuente: Programa 23, Acciones de capacitación. Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional 2015.

En el gráfico anterior se puede visualizar el incremento que hubo entre los años 2009 y 2015 en el orden del 815%. Entre otros aumentos destacados en las metas físicas que se visualizan en el período de estudio está la *Asistencia Financiera a Jóvenes Desocupados* que en el año 2009 era de 377.524 y para el 2015 se alcanzó a 716.876 jóvenes de entre 18 y 24 años.⁸⁰

⁸⁰ Programa 23, Acciones de capacitación. Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional 2015.

Gráfico N° 14: Ejecución total de actividades de capacitación laboral 2009-2015 por fuentes de financiamiento interna/externa.

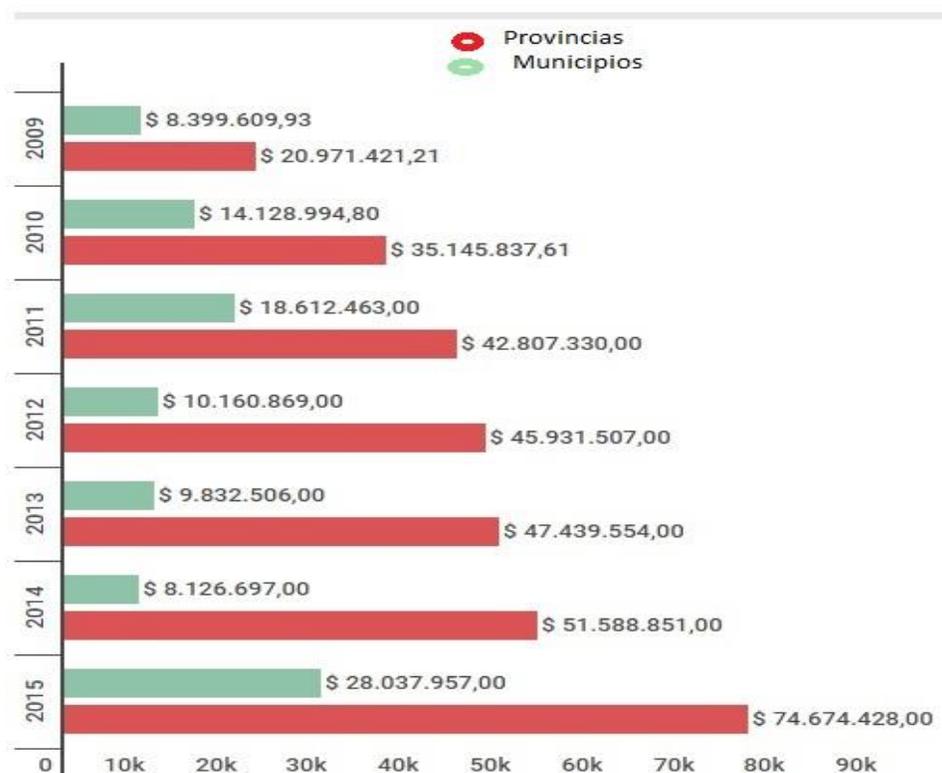


Fuente: Programa 23, Acciones de capacitación. Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional – MTEySS, 2015.

Se puede observar en el **Gráfico 14** que las fuentes de financiamiento con crédito internacional son marcadamente inferiores a la fuente originada del Tesoro de la Nación. Asimismo, en los años que se utilizaron recursos externos, el ítem más favorecido fue la ayuda económica a personas, como puede ser el Seguro de

Capacitación y Empleo (SCyE). Para el año 2009 se gastaron \$57858050 y para el 2015 se llegó a \$191100000, lo que representa un incremento del 290%.⁸¹

Gráfico N° 15: Ejecución total de actividades de capacitación laboral 2009-2015 a Provincias y Municipios.



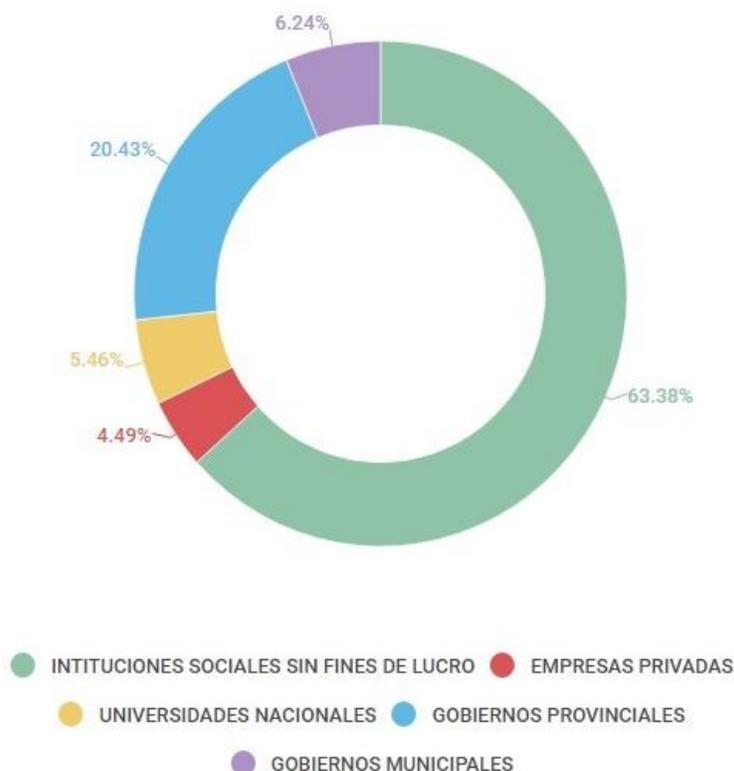
Fuente: Programa 23, Acciones de capacitación. Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional – MTEySS, 2015.

Las Provincias y Municipios han sido parte de los acuerdos territoriales de la formación profesional del MTEySS. Del gráfico anterior se desprende el crecimiento pronunciado que hubo entre el 2009 y 2015. Acciones como terminalidad educativa y formación en competencias básicas de oficios fueron las

⁸¹ Ibídem

prestaciones predilectas que el MTEySS implementó a través de acuerdos con los gobiernos subnacionales.

Gráfico N° 16: Ejecución total de actividades de capacitación laboral 2009-2015 sin prestación a personas.

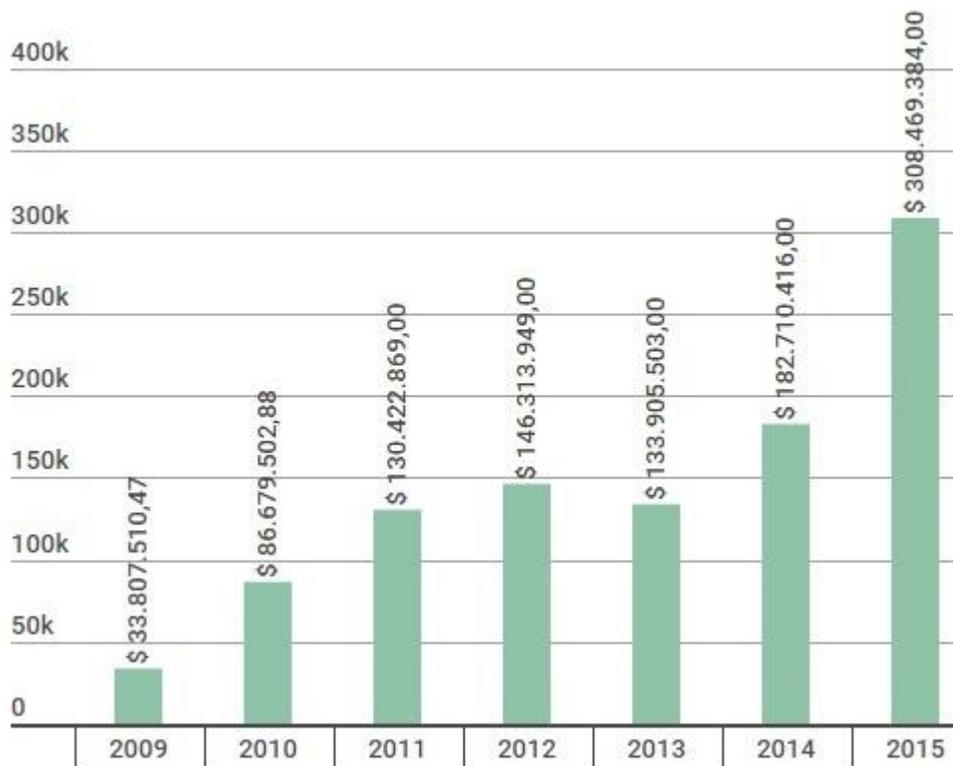


Fuente: Programa 23, Acciones de capacitación. Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional – MTEySS, 2015.

Observando el **Gráfico N° 16** se puede destacar la prominencia de las acciones a *Instituciones Sociales sin Fines de Lucro*. A este componente lo abarca principalmente los sindicatos que ejecutan las prestaciones de formación profesional sectorial, en base a competencias laborales. En forma minoritaria, también se pueden encontrar prestaciones en Cámaras Empresarias, como la

Confederación General Económica de la R.A., que veremos en el siguiente módulo, o la Cámara de la Industria Argentina del Software (CESSI).⁸²

Gráfico N° 17: Ejecución total de actividades de capacitación laboral 2009-2015 en Instituciones Civiles sin fines de lucro.



Fuente: Programa 23, Acciones de capacitación. Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional – MTEySS, 2015.

⁸² La CESSI, junto con la CGRA fueron las organizaciones empresarias que tuvieron un rol destacado en las prestaciones de formación en el período de estudio analizado. La CESSI abordó principalmente los cursos vinculado a la industria informática y nuevas tecnologías, presentando un Red sectorial de Laboratorios informáticos en 42 Instituciones en todo el País. Para más información, véase: <http://www.empleartec.org.ar/laboratorios.html>

El gráfico anterior nos indica la importancia que le dio el MTEySS a la formación sectorial en el Sistema Nacional de Formación Continua y Certificación de Competencias. El porcentaje que aumentaron las ejecuciones presupuestarias entre el 2009 y 2015 para esta modalidad de acciones, llega a 812%.⁸³

MÓDULO III

“una escuela única inicial de cultura general, humanística, formativa, que conforme el desarrollo de la capacidad del trabajo (técnica o industrialmente) y el desarrollo de la capacidad del trabajo intelectual. De este tipo de escuela única –añade- a través de repetidas experiencias de orientación profesional se pasará a una escuela especializada o al trabajo productivo”.

Antonio Gramsci

LA FORMACIÓN EN BASE A COMPETENCIAS LABORALES Y LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El presente módulo se compone de dos partes. La primera vinculada a los programas de formación profesional establecidos por enfoque de competencia y la segunda, referida a las políticas de promoción del empleo.

⁸³ Ídem 27.

El abordaje de los programas sectoriales de capacitación se realizará a través de dos experiencias institucionales de actores con procedencia distinta.

Nuestro primer estudio de caso es la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA). Para su abordaje, haremos un breve diagnóstico del desempeño de actividad de la construcción en general, a modo de conectar a los trabajadores y su calificación a un entorno socio productivo. Luego pasaremos a describir los procesos de formación y calificación llevados adelante por el Consejo Sectorial de la Construcción del MTEySS, integrado por la UOCRA y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC).

Otra de las experiencias elegidas refiere a una cámara empresaria. En este caso, la Confederación General Económica de la República Argentina (CGERA) como agente efector a nivel nacional de la formación profesional del MTEySS.

Si bien las organizaciones que representan al sector privado no han sido los actores principales de prestación de formación, si han formado parte de los acuerdos tripartitos para la formación y certificación de competencias y han legitimado las acciones de muchas de sus contrapartes (sindicato de trabajadores) a través de los Consejos Sectoriales. El caso de CGERA es una muestra certera de los amplios canales de los que se valió el MTEySS para la implementación de políticas.

Por último, analizaremos las políticas de promoción del empleo que implementó el MTEySS para facilitar la inserción laboral de colectivos vulnerables. En este sentido, analizaremos también los mecanismos de inserción al trabajo de los egresados de los cursos de FP. Por un lado, tomando un estudio de impacto

realizado en el 2012 por el MTEySS y por otro analizando la articulación del Estado con los actores de la FP.

1. DINÁMICA DE LA FORMACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

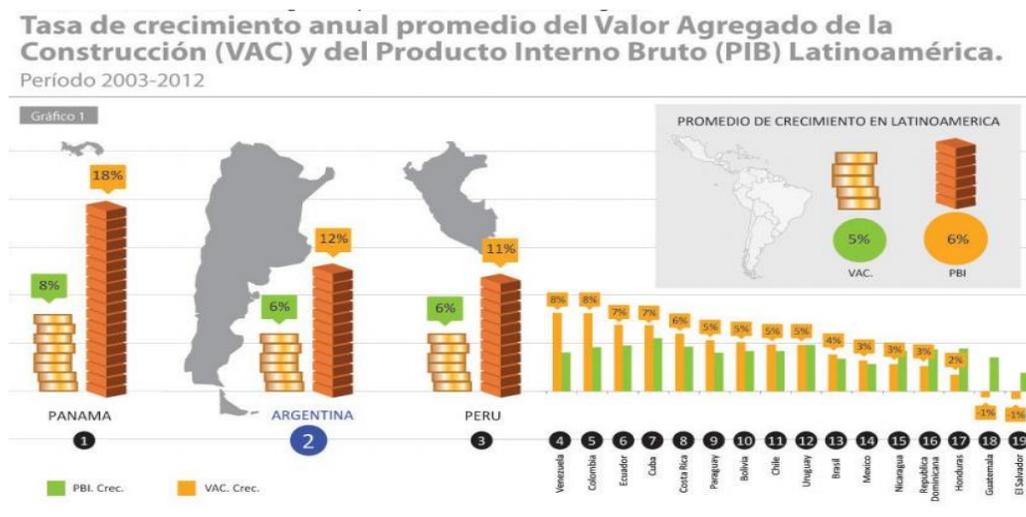
Para comenzar con el sector de la construcción, es menester realizar un breve *racconto* de las implicancias de esta industria en la región y en Argentina. En este sentido, vamos a desarrollar las características que tuvo la inversión en obra pública llevada adelante por el Gobierno nacional en el período de nuestra investigación (2003-2015), ya que entendemos que sería incompleto un análisis de la formación de trabajadores de la construcción, sino ponemos en contexto la dimensión de desarrollo de infraestructura pública y privada que hizo posible el crecimiento exponencial de la actividad.

El sector es un ejemplo de fuste para analizar, ya que explica un gran porcentaje de los nuevos trabajadores de la última década. Pero también lo hemos elegido por tener un Consejo Sectorial activo, con una Cámara Empresarial que se comprometió con las políticas de formación y certificación de los trabajadores del área, invirtiendo recursos y promoviendo nuevas prácticas de innovación del oficio.

La construcción es un rubro generador de mano de obra intensiva en épocas de crecimiento y hay una estrecha relación en la evolución del empleo asalariado del sector y la evolución del nivel de actividad. No obstante, en épocas de caída, también es una considerable fuente de desempleo (IERIC, 2007).

Los años 90 mostraron un notable estancamiento del impacto de la construcción en el PBI, que osciló entre un 5 y 6%, mientras que en el medio de la crisis del 2001, la cifra se redujo en un 3,5%. Recién en el 2003 se empieza a visualizar un crecimiento de la Inversión Bruta Interna Fija (Ruggirello, H., 2011).

Gráfico N° 1: Crecimiento del Valor Agregado de la Construcción (VAC).



Fuente: Grupo Edisur, en base a CEPAL.

En el gráfico anterior se sintetizan lo expresado en cuanto a la dinámica del sector comparado con Panamá y Perú.

1.1 El sector de la construcción y los cambios tecnológicos

Otro aspecto que hay que considerar respecto de la dinámica del sector son las nuevas TICs que, efectivamente, modificaron la forma de organización de la industria. Nuevas empresas que operan en cadenas globales posibilitan, entre otras cosas, la Inversión Extranjera Directa. En el rubro:

(...) esta dinámica se ve expresada en la construcción, principalmente en la difusión de las Tics que reducen los costos de transacción de los trabajos de

gestión y permiten una mayor desterritorialización de las actividades productivas; esto se manifiesta con claridad en las etapas iniciales de ingeniería básica y en el desarrollo de nuevas formas de organización del proceso constructivo (INET, 2009, p.1).

El impacto en las relaciones laborales fue notable. La dinámica de las empresas desterritorializadas trae aparejada la proliferación de subcontratistas que reducen los grupos de trabajo y personalizan las tareas para mejorar el rendimiento. Ruggirello (2011), especialista en el rubro, advierte que:

Esta innovación organizativa genera óptimos resultados en el proceso productivo, ya que, por un lado, crea un ambiente de confianza que fomenta la participación de los trabajadores, permite el desarrollo de las potencialidades obreras y estimula el proceso de aprendizaje, mientras que por otro, se ven incrementados los niveles productivos (p. 30).

Por su parte, el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET, 2009) sostiene que

(...) en primer lugar, los proyectos están fundados sobre una estructura de carácter temporal, por lo cual sus distintas partes constitutivas se suceden necesariamente en forma coordinada. En segundo lugar, los trabajadores se incorporan a las obras en construcción a través de la elaboración de diversas estrategias, entre las cuales se registran: la inscripción socio-institucional, la capacidad para mantener relaciones con ex compañeros y ex empleadores y la aproximación a las obras que ofrecen empleo a través de cartel de obra. En tercer lugar, se hace referencia a las relaciones laborales establecidas en las

obras. Se registra, en este sentido, una débil vinculación de los trabajadores a las empresas en cuanto a su permanencia y continuidad en el empleo (p. 19).

La industria de la construcción 2003-2015

Desde nuestra perspectiva, el desarrollo económico ha sido fuertemente impulsado por la industria de la construcción. El sector pasó del 3% del PBI para el año 2002, a 5% en el año 2013 (ver gráfico N°2).⁸⁴ El sector de la construcción abarcó el 17% de las actividades productoras de bienes, 15% por encima de la actividad agropecuaria (agricultura, ganadería, caza y silvicultura). Como podemos ver en el Gráfico, seguida al sector manufacturero (cuya participación es del 15%), la construcción es la segunda industria en importancia.⁸⁵ En el siguiente gráfico también podemos observar el crecimiento sostenido en el PPBI:

Gráfico N° 2: Crecimiento de la industria de la construcción.



Fuente: Grupo Edisur, en base a CEPAL.

⁸⁴ Si se tiene en cuenta que, para 1976, la industria rozaba el 9% del PBI (IERIC, 2007), podemos apreciar que todavía la proyección de la industria tiene capacidad de desarrollo.

⁸⁵ En: http://www.cervantes.edu.ar/news/pdf/Argentina_por_encima_del_crecimiento_regional.pdf

Asimismo, las cifras indican que la inversión pública total representaba en el año 2003 el 1,3% del PIB, mientras que en el año 2010 su participación fue del 4,35%. Esto significa que la inversión pública aumentó 3,4 veces su participación en la economía nacional.⁸⁶ El **cuadro N° 1** confirma la evolución de la inversión 2003-2010.

Cuadro N° 1: Evolución de la Inversión pública 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inversión Pública Total (millones de \$ corrientes)	4.845	8.505	15.033	22.097	28.578	38.038	49.909	62.727
Inversión Pública Total (millones de \$ de 1993)	2.825	4.419	6.998	8.984	10.133	11.662	13.711	14.699

Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública

1.2 La Formación Profesional establecida por el Consejo Sectorial Tripartito.

La constitución del Consejo Sectorial Tripartito de Certificación de Competencias y Formación Continua de la Industria de la Construcción data de 1998 cuando se firmó el primer convenio que sienta el precedente de un sistema técnico profesional para la actividad.⁸⁷ La primera iniciativa estuvo dada por la confección de los perfiles profesionales y las bases curriculares.

El acuerdo entre sindicato, empresarios y Estado estuvo inspirado en el principio del Diálogo Social. Al respecto, el acuerdo sostiene:

(...) de ésta visión conjunta de la UOCRA y el sector empresario [es] que surgen una serie de acciones tales como la creación del Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad para la Industria de la Construcción

⁸⁶ Véase en MECON 2011. En:

http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/la_inversion_publica2003-2010.pdf

⁸⁷ Acuerdo marco de la Construcción, véase en: <http://guia.oitcinterfor.org/participacion-interlocutores/experiencias-aplicaciones/constitucion-consejo-sectorial-tripartito>

(FICS), fortaleciéndose con la necesaria participación del Estado para concebir el Plan Nacional de Calificación para Trabajadores de la Construcción (PNCT) entre otros) (Acuerdo marco de la Construcción, s/p)⁸⁸

Si bien el diseño del sistema tiene tres partes, fue la UOCRA, representada por su organismo técnico (y Unidad Ejecutora), Fundación UOCRA, la que llevó el protagonismo en materia de formación profesional y certificación de competencias en la industria. En el 2004, se firmaron los convenios N° 33/04 y N° 41/07, suscriptos por el MTEySS, el Ministerio de Planificación Federal y Obras Públicas de la Nación, la UOCRA, la Cámara Argentina de la Construcción y el Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción – IERIC. (Plan Nacional de Calificación, 2009).

La Fundación UOCRA, es la Unidad Ejecutora del Plan Nacional de Calificación para los trabajadores de la industria de la construcción. Los protocolos se realizaron en forma centralizada entre las partes y a nivel nacional, para luego ir distribuyendo los cursos y las acciones de certificación en todo el territorio nacional.

Según análisis de la Fundación UOCRA, los participantes son en su mayoría ocupados, 82,6%, de los cuales el 31,7% ha completado sus estudios secundarios y un 27,4% tiene incompleto dicho nivel (Aulas y andamios, 2008). También los destinatarios suelen ser los changarines que trabajan en obras menores, que por lo general cuentan con poca experiencia dentro del mercado formal de trabajo y también escaso trayecto de estudios. Estos perfiles de obreros no están

88

Ídem 4.

registrados formalmente, y buscan, tanto ellos como la UOCRA, aumentar su nivel de profesionalización. Los cursos que dicta la Fundación UOCRA no solo se circunscriben a las prácticas del oficio, sino también generan un ámbito de concientización acerca de las condiciones de trabajo en las cuales deben desempeñarse.

Dentro de las problemáticas del sector, y que en los cursos se aspira a mitigar, se tiene, según la Unión de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (cámara patronal de las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo), que la construcción tiene los índices más altos de siniestralidad en el ámbito laboral. Llega a duplicar al que le sigue, y a quintuplicar a los de menor accidentalidad.⁸⁹ También desde el MTEySS se destaca que los accidentes y fallecimientos de trabajadores de la Construcción se da en obras pequeñas y medianas.⁹⁰ Dado este cuadro de situación, y al margen del ejercicio de poder de policía conferido en las inspecciones al MTEySS que lleva adelante con el Plan Nacional de Regulación del Trabajo, la instancia de formación, constituye un ámbito propicio para la sensibilización de las personas que van a ingresar al trabajo del sector.

Como observamos en el **grafico N° 3** la arquitectura tripartita de las acciones de empleo y formación tienen como unidad ejecutora a la UOCRA, aunque el sindicato ha establecido vínculos formales con agencias de todos los niveles de gobiernos, como así también con sectores empleadores.

⁸⁹ Véase: <http://www.uart.org.ar/~uart/3-2-7-indice-de-incidencia-para-accidentes-de-trabajo-y-enfermedad-profesional-segun-sector-economico/>

⁹⁰ Véase: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2012n10_revistaDeTrabajo/2012n10_a15_Bolet%C3%ADndeEstad%C3%ADsticas\(BEL\).pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2012n10_revistaDeTrabajo/2012n10_a15_Bolet%C3%ADndeEstad%C3%ADsticas(BEL).pdf)

Gráfico N° 3: Consejo Sectorial Tripartito de Certificación de Competencias y Formación Continua de la Industria de la Construcción



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS, Fundación UOCRA y CAC.

Impulsados por el Consejo Sectorial, se alcanzó a más de 26 tipologías de cursos de oficios, que varían entre iniciales, como ser auxiliar albañil, hasta algunos más complejos, como operador de máquina vial o soldador por arco. Los mismos se desarrollan utilizando las normas de competencias creadas desde el Consejo Sectorial de la Construcción y los materiales didácticos elaborados para cada curso (MTEySS, 2015).

Los mismos son:⁹¹

- ❖ Auxiliar en Construcciones
- ❖ Albañilería
- ❖ Albañil en Construcciones Tradicionales
- ❖ Armado de hierros
- ❖ Armado y encofrado de hormigón armado
- ❖ Armador y carpintero de hormigón armado
- ❖ Colocador de revestimientos cerámicos
- ❖ Colocador de revestimientos con

⁹¹ Véase las normas de competencia en: trabajo.gob.ar

base húmeda

- ❖ Techista
- ❖ Techista de Faldones Inclinados
- ❖ Auxiliar en Instalaciones sanitarias y

de gas

- ❖ Instalaciones sanitarias domiciliarias
- ❖ Instalador sanitarista domiciliario
- ❖ Instalaciones domiciliarias de gas
- ❖ Instalador gasista domiciliario
- ❖ Auxiliar en Instalaciones eléctricas
- ❖ Instalaciones domiciliarias de

electricidad

- ❖ Instalador electricista domiciliario
- ❖ Instalador eléctrico de planta
- ❖ Montador de tabiques y cielorrasos

de placa de roca de yeso

- ❖ Carpintería de obra
- ❖ Carpintero de obra fina
- ❖ Terminaciones de carpintería
- ❖ Pintura de obra
- ❖ Soldador por arco
- ❖ Operación de maquinaria vial

Entre muchas acciones focalizadas o a requerimiento que articuló con el MTEySS, la Fundación UOCRA, desde el 2013 absorbió en sus redes de formación a las participantes del programa “Ellas Hacen” del Ministerio de Desarrollo Social. El mismo está destinado a una población de 100.000 mujeres en condiciones de vulnerabilidad. La UOCRA intervino con una batería de cursos de oficios que sirvieran para realizar pequeñas obras en viviendas y espacios públicos⁹².

Como podremos ver a continuación, el impacto en números hace que sea el rubro de mayor envergadura en materia de formación y certificación de competencias. Asimismo, es el sector, por la dinámica antes analizada, que más absorbe trabajadores formados en este circuito.

1.3 Competencias internacionales, grandes obras e innovación tecnológica.

El desarrollo de las Competencias de Formación Profesional en la Industria de la Construcción constituyó para el MTEySS una experiencia novedosa en el marco del Sistema de Formación Continua y permitió escenificar el desarrollo de la formación sectorial con incorporación de innovación tecnológica.

Los trabajadores que participaron de esta experiencia obtuvieron un reconocimiento de los saberes aprendidos y pudieron ponerlos en competencia a fin de estimular la formación.

Participación en la competencia internacional World Skill Internacional

⁹² Ver: <http://www.fundacion.uocra.org/noticia/formacion-para-mujeres-vulneradas>

Después de una década en la que, fruto de las políticas neoliberales, se abandonó la formación técnica y de oficios, la Argentina no solo iba a competir sino que iba a marcar el rumbo de un país que sigue apostando a la formación de sus trabajadores como principal herramienta de inclusión social.

La competencia se realizó en la ciudad de Londres entre el 5 y el 8 de octubre del año 2011.⁹³

El equipo argentino compitió en dos ocupaciones: Colocación de Revestimientos Cerámicos y Construcción en Seco. Dos jóvenes argentinos acompañados por sus docentes y tutores compitieron con mucho esfuerzo poniendo a prueba sus conocimientos.

Como principal fortaleza a destacar, se reconoce la proactividad del sector de la construcción para instalar la Formación Continua y la Certificación de Competencias Laborales a lo largo y ancho de nuestro país. Se destaca también la capacidad de gestión que el sector ha fortalecido con el paso de los años lo que implicó mayor calidad de las acciones realizadas.⁹⁴

1era Competencia nacional de formación profesional.

En el 2009, se realizó la primera puesta en escena de la Red de Formación Continua del MTEySS.⁹⁵ De la misma participaron 53 trabajadores representantes de los Centros de Formación Profesional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

⁹³ Véase: <http://www.fundacion.uocra.org/gacetilla-2011-10-18.php>

⁹⁴ Fuente: Elaboración propia en base a documentación interna Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional, 2015.

⁹⁵ Véase: <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/memoria-ejecucion-05-09-pnct.pdf>

de la provincia de Buenos Aires (San Martín, González Catán (La Matanza), Olavarría, Morón, Moreno, Ensenada, Junín, Pinamar, Mar del Plata), de Santa Fe (Capital y Rosario), Salta, Mendoza (Luján de Cuyo y Godoy Cruz), Santa Cruz (Río Gallegos), Neuquén, Corrientes y Chaco. Las competencias se desarrollaron en las ciudades de Luján de Cuyo, Provincia de Mendoza, Morón, Provincia de Buenos Aires, Neuquén, provincia homónima y Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires.

Los certámenes giraron en torno a las siguientes ocupaciones:

- ❖ Albañilería
- ❖ Colocación de revestimientos cerámicos
- ❖ Instalaciones sanitarias y de gas
- ❖ Instalaciones eléctricas domiciliarias⁹⁶

2da Competencia nacional de formación profesional.

En esta oportunidad la competencia se realizó en el marco de la EXPOVIVIENDA BATIMAT en el predio ferial de La Rural en mayo de 2012, lo que constituyó un marco de visibilidad muy importante a la competencia. Participaron 32 jóvenes de hasta 21 años, provenientes de la Red de Centros de Formación Continua y del Plan Nacional de Calificaciones para Trabajadores de la Industria de la Construcción (PNCT).

⁹⁶ Ídem 8.

Las ocupaciones en las que se competió fueron:

- ❖ Construcciones Húmedas (Albañilería)
- ❖ Colocación de Cerámicos
- ❖ Instalaciones domiciliarias de electricidad
- ❖ Construcción en Seco⁹⁷

A través de estos certámenes, se intentó constituir un espacio de análisis y evaluación del proceso formativo que realizan los y las trabajadoras al interior de los centros UOCRA fortalecidos como parte de la Red de Formación Continua. Asimismo, se aspiró a introducir mejoras en las metodologías y en las técnicas pedagógicas que proporcionen mayores estándares de calidad en la FP

1.4 Incorporación de tecnología nacional en el sector.

A medida que avanzaron los primeros protocolos de formación en base a consejos sectoriales tripartitos, el MTEySS fue orquestando acuerdos inter-gubernamentales e inter-estatales a los fines de maximizar la efectividad de la formación profesional. En este sentido, se han llevado adelante transformaciones sustantivas en materia de tecnificación de las ofertas de cursos públicos, que, sumados al resto de la institucionalidad de la formación continua, sentaron las bases para la modernización de la FP.

El MTEySS solicitó a la Universidad Nacional Del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) – PLADEMA, con la participación de la Cámara Argentina

⁹⁷ Ídem 8.

de la Construcción (CAC) y de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), el desarrollo de un sistema de simulación y entrenamiento de operadores de máquinas pesadas tipo excavadora hidráulica y cargadora frontal. En primera instancia se diagramó el desarrollo de 52 cursos en simuladores de 40hs. de duración, y 32 cursos de oficio de temática a definir, de 160 hs. de duración. La incorporación de la este tipo de tecnología facilita a la UOCRA mayor disponibilidad de oferta de cursos, menor riesgo para los practicantes, mejor calidad y precisión de los saberes y también genera un aumento en la calificación de los operarios.⁹⁸



Los simuladores irán en aulas móviles, adaptadas en container.

Formación en grandes obras

La planificación de los cursos y sus tipologías persiguen el fin de abastecer la demanda del mercado de trabajo local. Así es el caso de las grandes obras que requieren una gran logística socio-ocupacional. Fue el caso de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cépernic situadas en lugares inhóspitos de la provincia de Santa Cruz. Ante las grandes transformaciones socio-ocupacionales que iban a repercutir en la comunidad patagónica, el MTEySS, a través de sus canales de

⁹⁸ Ídem 11.

articulación con el Gobierno de la Provincia de Santa Cruz, la Municipalidad de Piedra Buena y El Calafate (como jurisdicciones directamente afectadas por las obras) dispusieron la planificación de un ambicioso plan ocupacional, cultural y de prevención. Para ello, se formalizó una mesa de acuerdos con la Fundación UOCRA que permita la implementación de las actividades para los más de 7000 obreros nuevos que iban a precisar las represas a lo largo de los 5 años pautados para su finalización.⁹⁹

Dentro de la planificación de la formación, se contempló la utilización de los simuladores de grandes máquinas para formar personal idóneo en forma segura y rápida. Cabe destacar que, además de los cursos de oficio, el Estado nacional y provincial, junto con el sindicato contempló el dictado de talleres de sensibilización en drogas y Trata de Personas, dos de las principales problemáticas que se presentan en zonas de campamentos aislados con cuantiosa cantidad de trabajadores.¹⁰⁰

1.5 Impacto de las formación en construcción 2004 - 2014



⁹⁹ Elaboración propia en base a documentación interna Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional, 2015

¹⁰⁰ Al mes de agosto del año 2016, el presidente actual Mauricio Macri dispuso que las obras entren en receso hasta revisar aspectos ecológicos y analizar el préstamo de la constructora Electroingeniería con el Estado de China. Por tanto, el diseño de implementación de las actividades mencionadas quedaron en suspenso.

Ver más en: <http://www.lanacion.com.ar/1895181-el-gobierno-renegocio-con-china-la-construccion-de-dos-represas>

Cursos de oficios

- ❖ 72.156 Trabajadores Formados
- ❖ 122.000 Trabajadores Formados en el Programa Argentina Trabaja

Certificación de Competencias

- ❖ 81.943 Trabajadores evaluados
- ❖ 37 Normas de competencia laboral
- ❖ 150 Evaluadores formados
- ❖ 5 centros de evaluación inscriptos

Fortalecimiento Institucional

- ❖ 31 Institutos de Formación Profesional Fortalecidos en su sistema de gestión
- ❖ 15 Institutos de Formación Profesional Certificados en su sistema de gestión

Formación Docente y Calidad de la Formación

- ❖ 36 diseños curriculares y materiales didácticos
- ❖ 629 Docentes Formados.

Crédito Fiscal

- ❖ 46 Empresas en el régimen de crédito fiscal vinculadas a la industria.
- ❖ 8150 Trabajadores Formados en Construcción.

Fuente: Elaboración propia en base a documentación interna Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional, 2015.

Consideraciones finales sobre el sector de la construcción.

Los números indican que en materia de formación el Consejo Sectorial de la Construcción, motorizados por la Fundación UOCRA, ha acompañado el ritmo de los ciclos vertiginosos de la industria y de los empleos generados en el período de estudio. Y quizá la distinción más nítida de las instituciones de empleo, erigidas alrededor de esta industria, no estará en su época de bonanza y crecimiento, sino en su función amortiguadora en plausibles etapas de caída de actividad.

El complejo entramado de acuerdos territoriales para atender a un vasto sector poblacional, fue canalizado por la UOCRA, a través de múltiples acciones con el MTEySS, pero también con la mayoría de las provincias argentinas, intentado afinarse territorialmente e interpretar la demanda de los puestos de trabajo ante los cambios tecnológicos constantes.

Por otra parte, el crecimiento acelerado de nuevos empleos trajo aparejadas algunas alarmas en materia de registración y siniestralidad laboral. Como bien

señala la OIT para la región que, gran parte de los trabajadores de la construcción consigue empleo por afinidad personal de quienes los contratan, y el servicio por lo general pertenece a la economía informal. Esto desalienta la denuncia del trabajo no registrado, que alcanza en el sector a un 14,6% y que llegó en los establecimientos de hasta 5 personas, a una tasa de no registración del 73,1% para el año 2012. (OIT, 2013)

Considerando estas vicisitudes, es menester considerar que el MTEySS no logró los mecanismos institucionales apropiados para disminuir en forma pronunciada el trabajo no registrado a través del Plan Nacional de Regulación del Trabajo. Es decir, el mismo gobierno que ha incrementado, como hemos visto, en forma constante la inversión en obra y servicios públicos, que generó el crecimiento del empleo, no tuvo un correlato en la regularización de sus trabajadores.

Por su parte, de acuerdo a los datos proporcionados por la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo¹⁰¹, tampoco se han podido aminorar los siniestros laborales que aumentaron año a año en el sector. En este último caso, la competencia formal la tiene la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, organismo autónomo dependiente del MTEySS.

A pesar de estas dos alarmas que existen en el sector, es loable afirmar que las instancias de formación profesional en la construcción, como engranaje de las políticas activas de empleo, colaboraron, como lo podremos ver al final de éste módulo, en la inserción laboral, mejorando las experiencias laborales de los egresados.

¹⁰¹ Ídem 6.

2. Estudio de caso: La formación profesional realizada por una cámara empresaria.

Si bien la mayoría de los “prestadores” o “implementadores” de la FP son sindicatos de trabajadores avalados por sus contrapartes empresarias, también el MTEySS inició grandes propuestas de formación con entidades que nuclean empresas. Es el caso de la Confederación General Económica de la República Argentina (CGERA), una entidad que representa a pequeñas y medianas empresas nacionales, con más de 80 cámaras nacionales vinculadas con la industria, el comercio, los servicios y la producción.¹⁰²

Guillermo Siro, uno de los entrevistados para esta investigación, es el responsable de la formación de CGERA. En respuesta al rol de la entidad sobre la formación, afirmó que:

“(...) a partir del año 2009 empezamos a desarrollar en conjunto con el MTEySS un plan nacional de promoción y calificación del empleo. Lo hicimos pensando en la representación de nuestros socios, pero también desde el punto de vista de los consumidores argentinos. Las empresas asociadas utilizan mano de obra intensiva, que fabrica y desarrolla productos para el mercado interno. Por eso en la última década hemos crecido e incorporado mucha tecnología a los procesos productivos. Empezamos con oficios administrativos y a partir de ahí detectamos la demanda sobre nuevos sector que precisaban trabajadores de oficios, muchos

¹⁰² Cuero, exportadores Pymes, Electrónicos, Fabricante de tintas, Avícolas, Laboratorios, Textiles, Etc.
Ver más en: <http://www.cge-ra.org/V16/que-es-cgera/>

que se habían perdido, y otros nuevos. Es importante recalcar que nosotros no pensamos las relaciones laborales como se establecen en Malasia, China o Singapur, sino que nuestras empresas crean valor y trabajo a partir de, y para los trabajadores argentinos, con todo lo que eso implica en costos laborales y calidad.

Para la competitividad de las PYMES industriales el personal calificado es indispensable. Es por eso que el plan de acción apuntaba principalmente a eso. Empezamos con formación profesional, desarrollando un diagnóstico de las cadenas de valor de nuestras cámaras, desde allí elaboramos y clasificamos requerimientos de empleo, que nos definió los cursos que íbamos a emprender” (Ver Anexo I).

A raíz de lo consignado por Siro, se puede comprender que, desde la CGERA comenzaron a unir la demanda de sus cámaras y empresas asociadas con la generación de oferta de perfiles laborales. La posibilidad que una entidad empresaria tome cartas en el asunto y se comprometa a unir formación profesional con una agenda de inserción laboral configura un elemento esencial para sobreponerse a la encrucijada que afrontan las propuestas formativas en general.

Para abastecer las demandas planteadas por sus empresas asociadas, la CGERA desplegó la siguiente oferta de oficios:

Cuadro N° 2: Cursos de oficios CGERA.

<u>MECÁNICA DE</u>	<u>GESTIÓN PYME</u>	<u>COMERCIO</u>	<u>TEXTIL</u>
<u>MOTOVEHÍCULOS:</u>			
Mecánica básica	Desarrollo de	Atención al	Calificación

	conocimientos y técnicas de administración y gestión.	cliente.	y fabricación de maquinarias.
Mecánica avanzada.	Estrategias de negocios.	Ventas.	Materiales y confección.
Electricidad y electrónica básica.	Comercialización.		Tipología y terminología textil.
Diagnóstico de fallas.			Moldería, corte y confección.
			Limpieza de prendas.
			Seguridad y limpieza.



CADENA DE VALOR DEL

CUERO

Corte, rebajado y maquinista.

Clasificación, fabricación y uso de herramientas.

Moldería.

Tipología y terminología.

Seguridad y limpieza.

Fuente: Red de Formación Continua CGERA. Documento institucional, 2015.

2.1 La Red de Formación de la CGERA.

Según la documentación oficial de la cámara, la entidad gremial empresaria desarrolló entre año 2005 y el 2015 una red de 21 Centros de Formación Profesional situados en 12 provincias. Para ello, no solamente se valió de la financiación de la línea sectorial del MTEySS sino también de acuerdos territoriales con: Gobiernos Provinciales y Municipales, Universidades Nacionales, Federaciones y Sindicatos de trabajadores, Cooperativas y unidades productivas zonales y Unidades Penitenciarias.¹⁰³

¹⁰³ Red de Formación Continua CGERA. Documento institucional, 2015.

Para consolidar la calidad de las prestaciones, la Red gestionó ante el MTEySS la Certificación de calidad bajo normas IRAM. A la sazón desde CGRA señalan que: “Gracias a la creación de institutos certificados por una institución de prestigio internacional, es posible garantizar la calidad de la enseñanza y de los establecimientos que está llevando adelante la CGERA” (CGERA, 2015).

Otros proyectos vinculados al empleo de la entidad empresaria.

Además de los cursos de oficios descriptos, la CGRA promovió las líneas de trabajo de promoción del empleo, realizando la articulación entre: Egresados de formación profesional de su Red de CFP, empresas y cámaras asociadas y los programas del MTEySS que incentivan la contratación de sus poblaciones objetivos, como ser: Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral y el Crédito Fiscal.

Por otro lado, la entidad también generó políticas en materia de Trabajo Independiente y Cooperativo. En este sentido, desarrolló dentro de sus establecimientos educativos cursos sobre el Programa de Empleo Independiente y de Entramados Productivos dependiente del MTEySS. Los destinatarios de los cursos fueron poblaciones derivadas por el MTEySS, cooperativas de trabajo y servicio, empresas autogestionadas y organizaciones sociales.

Otros de los acuerdos logrados por la entidad fueron con el Servicio Penitenciario Federal, llevando propuestas de formación laboral a cárceles, y también

ofreciendo cursos y talleres de Gestión Empresarial para emprendimientos a los que fueron liberados.¹⁰⁴

Consideraciones finales sobre CGERA.

Como se puede observar, la implementación de cursos laborales a través de una institución externa, en este caso, una gremial empresaria, conlleva un enorme despliegue de acuerdos territoriales conexos que involucra actores como Municipios, o unidades penitenciarias.

El Diálogo Social entonces, se presenta como un componente *sine qua non* para lograr llevar ofertas a lugares distantes y poblaciones focalizadas. Provincias, municipios, cooperativas, organizaciones sociales, sistemas penitenciarios, sindicatos forjan acuerdos operativos para lograr generar la oferta adecuada en un momento y lugar preciso. Al respecto Siro sostiene:

Es una herramienta imprescindible [el diálogo social]. No se puede construir una sociedad civilizada, o una política productiva sin diálogo entre las partes. Empleadores, trabajadores, el Estado. También considero que tiene que haber lugar para las organizaciones sociales en el diálogo social, ya que ellos representan a trabajadores informales o desocupados que no son tenidos en cuenta en las convenciones colectivas de trabajo. En ese marco yo creo que hay que desarrollar mecanismos de trabajo permanente, en donde no solo se resuelvan los problemas urgentes sino en la planificación a 20 años. (Ver Anexo I).

¹⁰⁴ Véase más en: <http://www.lanacion.com.ar/1733641-trabajar-en-la-carcel-y-cobrar-un-sueldo-como-es-el-sistema-laboral-en-prision>

También es loable destacar, que al estar involucrada en forma directa la parte empleadora en los tramos de capacitación, puede resultar un puente de plata para unir formación profesional con inserción laboral. Máximo, si hay una entidad que facilite la utilización de subsidios de contratación dispuesto por el Estado que llegue en forma fehaciente a las unidades productivas.

3. LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

El MTEySS tiene entre sus competencias asignadas la labor de intervenir en el mejoramiento de calificaciones y oportunidades para la población a la hora de acceder a un empleo decente. Es por ello que se instrumentó una batería de estímulos para mejorar las posibilidades de las poblaciones con más dificultades para acceder a un trabajo decente, vía aporte económico directo para el empleo asalariado, o también como aportes para realización de emprendimientos individuales, grupales o cooperativos.

Podemos enumerar los programas y normativas destinadas a las poblaciones vulnerables para las cuales están fijados los incentivos y apoyo institucional:

Cuadro N° 3: Poblaciones y líneas de apoyo para la inserción laboral.

POBLACIONES DESTINATARIAS	PROGRAMAS Y LÍNEAS DE APOYO
<p>❖ Jóvenes entre 18 y 24 años que no estudian ni trabajan –</p>	<p>Programa base: PROGRESAR – JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO. Para diciembre de 2015, según la ANSES suman 1206720 chicos y chicas beneficiados.¹⁰⁵</p> <p>Programa específico: Entrenamiento para el Trabajo y al Programa de Inserción Laboral.</p>
<p>• Poblaciones vulnerables: personas damnificadas por delito de Trata, excombatientes de Malvinas, personas trans, mayores de 45 años con modalidad teletrabajo, cuadro de adicciones, aborígenes, Etc.¹⁰⁶</p>	<p>Programa base: Seguro de Capacitación y Empleo. Está abierto a grupos de personas desocupadas especialmente vulnerables a quienes el Ministerio habilita para su incorporación tras analizar sus calificaciones educativas, precariedad laboral y niveles de ingreso del grupo familiar.¹⁰⁷</p> <p>Programa específico: Entrenamiento para el Trabajo y al Programa de Inserción</p>

¹⁰⁵ Ver: <http://www.transparencia.anses.gob.ar/gobierno-abierto/progresar>

¹⁰⁶ Ver: <http://www.trabajo.gob.ar/segurocapacitacion/>

¹⁰⁷ Ídem 9.

	Laboral.
❖ Trabajadores asalariados no registrados.	Régimen de promoción del empleo previsto en la Ley 29.940. La ley incluye dos tipos de herramientas esenciales, el Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) y los regímenes de promoción del empleo registrado que premia con exenciones impositivas y de cargas sociales la registración.
❖ Trabajadores rurales.	Programa Intercosecha: movilidad geográfica, emergencias climáticas y productivas.
❖ Trabajadores desocupados que buscan nuevos emprendimientos productivos asociativos o individuales.	Programa de Empleo Independiente: asiste a las personas técnicamente para confeccionar su emprendimiento y luego ofrece una ayuda económica no reembolsable por única vez.
❖ Personas con discapacidad.	Programa: Promover Igualdad, Talleres Protegidos, Entrenamiento para el Trabajo y Programa de Inserción Laboral. Ayuda económica y organización productiva a emprendimientos que tomen gente con discapacidad.

❖ Cooperativas de trabajo / empresas recuperadas por sus trabajadores.	Programa de Trabajo Autogestionado: Asistencia técnica y económica para mejorar la productividad. Programa Construir empleo.
❖ Egresados de cursos de formación profesional.	Entrenamiento para el Trabajo y al Programa de Inserción Laboral.

Fuente: elaboración propia en base a normativas MTEySS.

En el **cuadro N°3** se pueden observar las diferentes herramientas que utilizadas por la secretaría de empleo para hacer frente a las demandas segregadas de sus poblaciones objetivo. Las mismas van de apoyo a la terminalidad educativa, hasta el subsidio directo de parte de su salario.

En el caso de una de las líneas de inserción a través de una práctica pre calificante, como lo es el Entrenamiento para el trabajo (ETP), se dividían los incentivos económicos para el año 2014 de la siguiente forma:

Cuadro N°3: incentivos económicos al año 2015 de la línea Entrenamiento para el Trabajo.

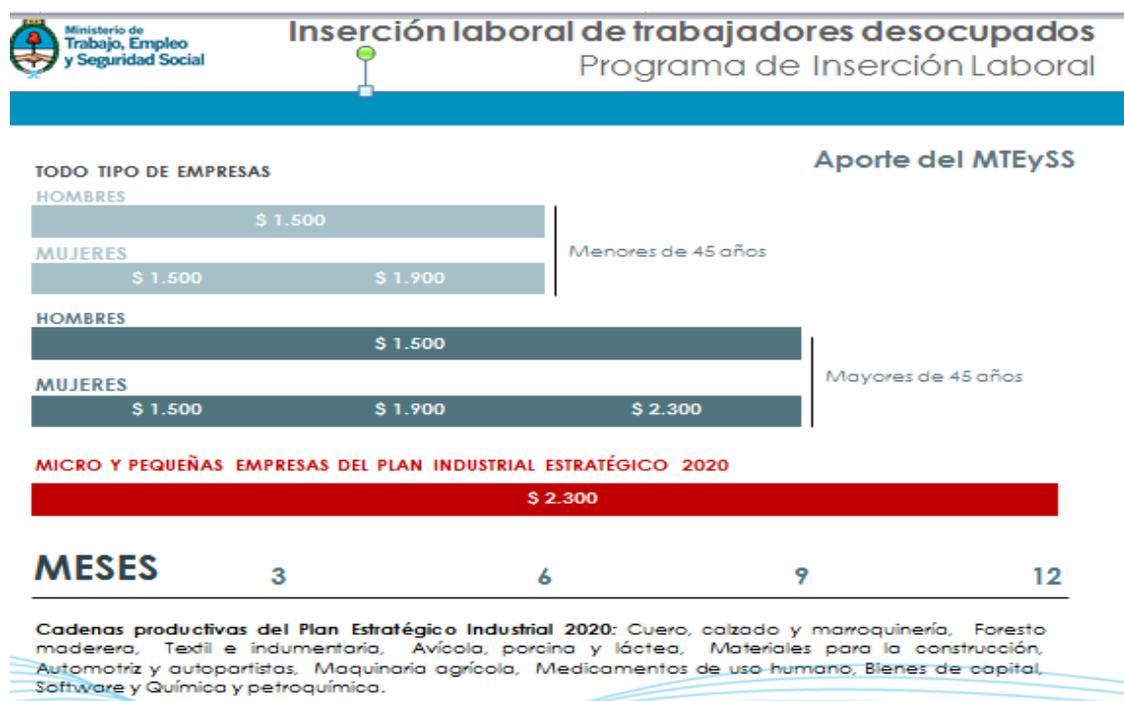
Tipo de empresa	MTEySS	Empresa
Microempresas	\$1.500	0
Pequeñas y Medianas Empresas	\$1.100	\$400
Grandes Empresas	\$400	\$1.100

Fuente: MTEySS

En esta línea de entrenamiento (ETP) las acciones se desarrollaron en jornada reducida, de hasta 20 horas semanales. Los aprendices llevaron a cabo acciones de formación teórica y prácticas en el puesto de trabajo y no hubo relación laboral entre el trabajador y la empresa mientras duró el entrenamiento.

En la Línea de Programa Inserción laboral (PIL), el vínculo sí supone una relación laboral como lo establece la ley que rige el contrato de trabajo. Aquí el MTEySS subsidia a los empleadores para tomar trabajadores que están inscriptos en los programas del ministerio. Para el PIL se utilizó la siguiente desagregación para los incentivos:

Gráfico N° 4: Programa de Inserción Laboral 2014-2015



Fuente: Documentación interna Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional, 2015.

Ahora bien, Argentina no es el único País que puso incentivos fiscales para estimular a la economía y el empleo. La OIT en 2009 realizó una investigación en 15 países sobre las respuestas fiscales de los Estados ante la crisis internacional de 2008, y destacó que:

- Incrementaron el gasto en infraestructura ofreciendo subsidios y reducciones impositivas a pequeñas y medianas empresas para estimular la demanda de trabajo;
- Expandieron los servicios públicos de empleo, los programas de capacitación y los servicios de intermediación del mercado de trabajo para dar apoyo a desempleados y a quienes buscan trabajo;
- Aumentaron las pensiones por desempleo y otras, como las pensiones por vejez, así como también las transferencias monetarias y los programas de asistencia social para dar apoyo económico;
- Intentaron alcanzar mayores niveles de diálogo social vinculándose con organizaciones de trabajadores y empleadores (Revista MTEySS, 2012).

Como observamos, la intervención del Estado en el mercado laboral de colectivos vulnerables se pueden dar a través de programa de incentivos a la contratación, o bien a través de la formación de los trabajadores. Ambas herramientas son valiosas para aportar posibilidades y como se ha visto, se han aplicado en muchos países luego de la crisis internacional del año 2008.

El desafío (que es el déficit en el período de estudio), se manifiesta como una verdad de Perogrullo, a ser: coordinar las acciones de formación con las de promoción del empleo.

3.2 Impacto de políticas de promoción del empleo del MTEySS.

Los programas de promoción laboral (Entrenamiento para el Trabajo + Inserción Laboral) sumados a las acciones de sostenimiento del empleo (Programa de Recuperación Productiva- REPRO) apoyaron en el año 2014 a 147 mil trabajadores, de los cuales, un tercio fueron jóvenes de entre 18 y 24 años.

Cuadro N° 4: Participantes en los programas de inserción laboral y sostenimiento del empleo.

	TOTAL PARTICIPANTES	PARTICIPANTES EN %
Sostenimiento del empleo (REPRO)	61.210	42%
Hasta 24 años	3.367	2%
25 años y más	57.843	39%
Inserción Laboral Asistida	16.189	11%
Hasta 24 años	5.565	4%
25 años y más	10.624	7%
Entrenamiento en puestos de trabajo	69.497	47%
Hasta 24 años	39.564	27%
25 años y más	29.933	20%
TOTAL	146.896	100%
Jóvenes hasta 24 años (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y PROGRESAR)	48.496	33%
Adultos con 25 años y más años	98.400	67%

Fuente: MTEySS

Del cuadro anterior podemos ver que los empleadores han preferido tomar aprendices sin relación laboral bajo el programa de Entrenamiento que elegir un programa con vínculo laboral formal, 47% de participantes en los primeros y 11%

en los segundo. Por otro lado, se destaca que el MTEySS tuvo un rol preponderante en el sostenimiento del empleo a través del REPRO, que implico mantener la fuente de trabajo de 61.210 personas cuyos empleadores han demostrado no poder afrontar la totalidad o la parcialidad de los salarios.

Por último, es importante formularnos la siguiente pregunta: ¿cuánto invirtió el Estado Nacional en políticas de inserción laboral? La respuesta nos va a permitir afirmar que fue la más alta de la historia ya que entre el 2003 y el 2014 se ha afectado un suma de \$867.658.930 en apoyos económicos para inserción laboral asistida, según consigna el MTEySS (Un legado 12 años de trabajo, MTEySS, 2015).

Consideraciones sobre los programas promoción del empleo.

Entendemos que estos incentivos y líneas de apoyo a poblaciones vulnerables son una herramienta útil si están acompañadas por una política de Estado que genere los mecanismos necesarios para aumentar la penalidad de aquellos empleadores que no registran y al mismo tiempo, generar incentivos fiscales para las pequeñas unidades productivas, que muchas veces entran en dificultades terminales si tributan los impuestos y al mismo tiempo pertenecen a una cadena de valor que no lo hace. Es por ello que estas herramientas se revelan útiles solamente en un marco de crecimiento económico y de empleo, con un Programa Nacional de fiscalización, con leyes como la de Trabajadoras de casas particulares o la de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.

La focalización positiva, en este caso, ayuda a que los incentivos a empresas no sean mera transferencia de recursos, sino que proporcionen mayor equilibrio al mercado de trabajo.

4. PRINCIPALES ASPECTOS EN LA INSERCIÓN DE LOS EGRESADOS DE CURSOS DE FP.

La posibilidad de conseguir o cambiar de empleo para poblaciones que han realizado su tramo formativo en el sistema de formación continua del MTEySS, constituye un preciado tramo del círculo virtuoso. El mismo consiste en unir desarrollo productivo, inserción laboral y aumento de aptitudes personales que impliquen más y mejor trabajo. A propósito, la OIT afirma que:

“(…) una característica que fueron asumiendo las acciones de formación profesional consiste en la vinculación cada vez más estrecha con la demanda laboral. Esto emerge como uno de los principales desafíos tanto para satisfacer las necesidades de mano de obra como también para promocionar una oferta más pertinente, que pueda lograr una inserción efectiva en el mercado de trabajo. Continuar en esta dirección, acortando la brecha entre oferta y demanda laboral es un esfuerzo que requiere de una participación activa del Estado pero también de las organizaciones de trabajadores y del sector empleador. Los Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Profesional y los Foros Sectoriales constituyen, en este sentido es ámbitos clave para desarrollar el diálogo tripartito” (OIT-G20, 2012, p.4)

En esta instancia radica uno de los desafíos cruciales de la articulación pública /privada para el éxito de un desarrollo con inclusión social.

En el siguiente cuadro podremos observar a las poblaciones que recibieron programas de transferencia directa y la prestación de formación profesional:

Cuadro N°5: Acciones de formación continua según programa base de transferencia directa 2003-2014.

Período	Total de personas en formación profesional						Total de personas en formación profesional (%)					
	Programa de transferencia de ingreso ¹³						Programa de transferencia de ingreso ¹⁴					
	PJH	PEC y otros ¹	SCyE	Jóvenes	Promover	Sin prestación básica	PJH	PEC y otros	SCyE	Jóvenes	Promover	Sin prestación básica
2003	5.406	-	-	-	-	-	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2004	17.325	20	-	-	-	777	95,6%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	4,3%
2005	20.519	893	-	-	-	12.502	80,5%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	36,9%
2006	20.547	2.562	1.725	-	-	31.682	36,5%	4,5%	3,1%	0,0%	0,0%	56,2%
2007	11.532	1.819	9.271	-	-	48.079	16,4%	2,6%	13,2%	0,0%	0,0%	68,4%
2008	8.466	4.079	8.008	90	-	60.051	10,5%	5,1%	10,0%	0,1%	0,0%	74,6%
2009	6.582	9.256	9.617	9.815	-	88.177	5,3%	7,5%	7,8%	8,0%	0,0%	71,6%
2010	452	10.475	10.948	12.647	-	189.433	0,2%	4,7%	4,9%	5,7%	0,0%	85,0%
2011	49	2.735	11.568	27.842	6	109.903	0,0%	1,8%	7,6%	18,3%	0,0%	72,4%
2012	1	1.648	8.453	22.427	631	95.430	0,0%	1,3%	6,6%	17,4%	0,5%	74,2%
2013	-	1.561	5.049	27.654	1.661	102.896	0,0%	1,1%	3,6%	19,9%	1,2%	74,2%
2014	-	771	790	3.733	230	37.314	0,0%	1,8%	1,8%	8,7%	0,5%	87,1%
Ene-14	-	195	494	2.125	110	18.919	0,0%	0,9%	2,3%	9,7%	0,5%	86,6%
Feb-14	-	147	286	1.219	47	16.016	0,0%	0,8%	1,6%	6,6%	0,3%	90,4%
Mar-14	-	499	401	1.851	133	23.026	0,0%	1,9%	1,5%	7,1%	0,5%	88,9%
TOTAL GENERAL	66.398	31.319	51.287	81.186	2.168	605.972	8,0%	3,8%	6,2%	9,8%	0,3%	72,8%

¹ Incluye el PEC, el Programa de Recuperación Productiva, el Interzafra y otros programas nacionales de empleo

Fuente: Documentación interna Subsecretaría de Empleo y Formación Profesional, 2015.

Del **cuadro N°5** se desprende que la mayoría de las personas, a partir del año 2007 que han realizado un curso de formación profesional a través del MTEySS, no recibió ninguna transferencia económica a cambio. Sin embargo, esto no fue siempre lineal. Podemos visualizar que entre los años 2003 y 2005, el MTEySS contenía a mayor cantidad de beneficiarios con una prestación masiva, como llegó a ser el Programas Jefas y Jefes de Hogar, como herramienta de contención social y con escasa prestación de servicios. Diez años después, en 2014, podemos ver que la ecuación se invirtió drásticamente, poniendo a la mayoría de

los participantes de cursos de formación que prescindían de los programas de asistencia directa. Este cambio expone la migración de políticas pasivas a otras de enfoque activa.

Por otra parte, dentro de los participantes de FP que son beneficiarios de programas bases, se puede notar una mayoría de jóvenes entre 18 y 24 años, con marcada notoriedad desde el 2011, que llega a 27842 personas.

En este cuadro no se contempla a las poblaciones del Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) lanzado en enero de 2014. Tomando datos del Centro de Estudios Atenea (2016) el:

PROG.R.ES.AR, alcanzó para octubre de 2015 a 958.747 jóvenes, de los cuales el 83% se encontraban inscriptos en una oferta educativa y el resto en algunas de las ofertas del MTEySS (Cursos de Formación Profesional, Programa de Empleo Independiente, Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, entre otros).¹⁰⁸

Lo que indica un cambio de época de programas de contención social a otros que tienen una impronta de laboral.

4.1 La posición de los efectores de formación profesional.

Entendemos que para analizar la política de inserción laboral, es importante recoger la opinión de algunos de los más importantes referentes de FP del período en estudio. Por ello, se realizaron cinco entrevistas sobre la base de una guía de preguntas que puede verse en el Anexo I.

¹⁰⁸ Véase en: <http://ateneacentro.com.ar/empleo-joven-abordaje-en-la-region-y-politicas-de-empleo-en-la-argentina/> [Obtenido el: 20/09/2016]

Se decidió utilizar como criterio de presentación el diseño de una matriz comparativa porque entendemos que, al mismo tiempo, enriquece y facilita el análisis de un aspecto nodal que tiene que ver con la inserción de los trabajadores egresados de los cursos de capacitación sectoriales.

En tal sentido se formuló una pregunta abierta, con opción a ampliar a partir de una respuesta afirmativa. Pregunta:

Sobre la inserción laboral de los egresados de los cursos. ¿Considera que las instituciones de formación tienen alguna responsabilidad con ello? Y en caso afirmativo, ¿qué medidas sugeriría?

En el siguiente cuadro se presentan las respuestas de los entrevistados:

REFERENTE DE FP / INSTITUCIÓN	PROPUESTA SOBRE EL ROL DE LOS CFP PARA LA INSERCIÓN LABORAL
LUIS LIBERMAN: DIRECTOR DE FORMACIÓN- SINDICATO OBRAS SANITARIAS	En nuestro caso (la relación Aysa – Sgbatos) claramente se evidencia el aporte en la inserción. Se trabajó en tres ejes. La certificación de competencias; la articulación con una oferta subsecuente de FP, la elaboración de trayectos más complejos; la terminalidad de estudios medios. Los resultados los vemos en las evaluaciones de desempeño. El Instituto

	<p>Marechal está muy empoderado por parte de los trabajadores, es parte de la identidad sanitarista.</p>
<p>GUILLERMO SIRO: CONFEDERACIÓN GENERAL ECONÓMICA DE LA R.A. PRO- SECRETARIO Y RESPONSABLE DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL A NIVEL NACIONAL</p>	<p>Hay que cambiar la resolución donde se permita a los egresados de los cursos hacer un Entrenamiento para el Trabajo (ver en éste módulo) y no que solo puedan ingresar a una relación laboral efectiva. Una empresa quiere probarlos a través de un régimen de promoción y no puede. Eso es lo que yo cambiaría principalmente.</p>
<p>FACUNDO ESQUIVEL - PRESIDENTE FUNDACIÓN PROSPERAR (FORMACIÓN EN ONGs DE COMPETENCIAS BÁSICAS- RESISTENCIA, CHACO.</p>	<p>Sí, creo que responsabilidad tenemos y mucha a la hora de elaborar un plan de estudio, designar un docente y diseñar las herramientas de aprendizaje. Aquí radica el “éxito” de las competencias que adquiere el formado.</p> <p>Como medidas sugiero brindar a las instituciones mayores lineamientos de las necesidades de propuestas formativas de los distintos sectores económicos,</p>

	<p>productivo y sociales, como así también dotar de herramientas suficientes para poder abordarlas</p>
<p>DANIEL LOPEZ</p>	<p>Recién en el 2014 tuvimos alguna conexión con los programas de inserción laboral, pero fue tardío y nunca tuvo una lógica sistemática. Si bien estaba en la búsqueda de todos nosotros, al no haber instituciones y articulación con el Ministerio de Educación quedo todo en buenas intenciones. Te pongo un ejemplo, Toyota entrevistó a 7mil personas para tomar a 30, solo para que puedan terminar la secundaria en su escuela técnica y recién luego tomarlos. Aquí subyace un tema importante, el Estado nunca se metió en el proceso de selección de las empresas. Hay test que son discriminatorios y nocivos. Hay desidia para abordar este aspecto de las relaciones laborales.</p>
<p>GUSTAVO ALVAREZ (SUTERH - ENCARGADOS DE EDIFICIOS):</p>	<p>Lamentablemente no existe ninguna política de los centros con respecto a la inserción laboral, hay que generar</p>

	<p>conciencia en base a la relación y articulación con el contexto socio productivo. Hoy la mayoría de los centros de formación profesional no tienen ni la dinámica ni la formalidad de generar determinadas vinculaciones. Se da algunas veces vinculaciones informales pero que por supuesto no responden a una normativa y procedimiento de vinculación. Hay que instituir los procedimientos administrativos, hay que hacer encuestas a las empresas, hay que saber cómo relacionarse, cómo generar un vínculo para que los estudiantes hagan sus prácticas pre-profesionales. Para ello también necesitas el marco legal y esto también puede ser subsanado con la nueva Ley de Formación profesional a nivel nacional.</p> <p>La intermediación laboral en el circuito de formación requiere de un esfuerzo conjunto, para que los trabajadores y los</p>
--	--

	<p>estudiantes no sientan que los dejamos solos luego de finalizar sus clases.</p> <p>La educación laboral sirve para que los trabajadores y estudiantes puedan armar su propio proyecto de vida y desenvolverse en el mundo del trabajo.</p> <p>Todo lo que estamos haciendo, los cursos, las normas de competencia, el diseño de los talleres, la capacitación con los docentes y con tutores, debe estar pensando para acompañar el trayecto laboral de los trabajadores en un contexto de enorme volatilidad del mercado laboral.</p>
--	---

De las entrevistas podemos resaltar tres puntos que nos parecen sustantivos para esta investigación:

- 1) que las organizaciones que tienen vínculos con el sector empleador tienen más oportunidades de inserción laboral de los egresados de sus cursos,
- 2) que se desconoce las líneas de promoción del empleo del MTEySS y/o no forman parte de su programa de gestión, ya que del total de los entrevistados solo uno había interactuado teniendo en cuenta la línea de Empleo Independiente y Entrenamiento para el Trabajo,

3) que no han recibido por parte del área de formación profesional del MTEySS soporte técnico e informativo para incorporar desde el Centro de Formación herramientas que facilitan la inserción.

4.2 La vinculación de los Centros de Formación profesional con la inserción según un informe de casos.

“No es la finalidad, pero muchas empresas que conocen nos llaman [al Centro de Formación Profesional]: “mándenme, necesitamos tres personas capacitadas en...” y nosotros mandamos a la gente, mandamos la información porque la verdad que nuestro centro es referente en la zona para muchas empresas. Primero, porque es un centro de la UOM, entonces la UOM se ocupa de hacerlos conocer y segundo porque la verdad es que los chicos salen de acá muy bien preparados, tienen conocimiento de máquina, ven lo que se está trabajando en las empresas” (UNIFE, 2015, p. 88)

Las declaraciones pertenecen al Director de un Centro de Formación Profesional de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) ubicado en la zona metropolitana, que hemos recuperado de un estudio de la Universidad Pedagógica (UNIFE) del 2015¹⁰⁹, donde se afirma que las relaciones que se establecen entre los Centros de Formación y el sector empleador son más positivas cuando las actividades

¹⁰⁹ Informe final sobre “Estudio cuali-cuantitativo en empresas y centros de formación profesional para el fortalecimiento de las Políticas de Formación y Empleo del MTEySS en el AMBA”, realizado por la Universidad Pedagógica a pedido del MTEySS con fecha: diciembre 2015.

cuentan con el respaldo institucional de los sindicatos o de las cámaras empresariales.

Asimismo, el informe resalta que los Centros con más antigüedad no tienen en su plataforma de actividades la conectividad con posibles empleadores, y en muchos de los casos directamente los Directores de los CFP nunca han entablado diálogos con empresas y tampoco han solicitado al MTEySS apoyo institucional para llevar adelante la comunicación de los incentivos de promoción al empleo vigentes a esa fecha. En los casos donde existe una relación formalizada de los CFP con el sector empleador, las mismas se dieron por relaciones entre las partes, donde inclusive son posibles gracias a las relaciones personales que puedan tener los docentes o los directivos del CFP (UNIFE, 2015).

Respecto al trabajo burocrático de los CFP, la UNIFE detectó que, en la mayoría de los casos, no existe un protocolo de seguimiento ni una estrategia consolidada para la atención de la institución respecto a derivación a empresas o directamente, la contabilidad de egresados que han conseguido un empleo. Entre los que sí tenían una labor en este tema los había con formato sistematizado o no sistematizado. No obstante, casi ningún docente sabía acerca de algún protocolo de inserción laboral.

Entre las cuestiones aducidas por los CFP para no realizar un seguimiento se sostiene: a) no disponen de personal administrativo, b) los alumnos no mantienen contacto luego del egreso, c) no tienen aún promociones, d) el seguimiento lo tienen proyectado pero no implementado y e) le corresponde al MTEySS (UNIFE, 2015, p. 109).

El informe demuestra, en líneas generales, la imposibilidad de los CFP de llevar adelante acciones tendientes a cubrir la intermediación laboral de sus egresados. Desde luego que sería injusto pedirles que, por vocación propia diseñen estrategias de vinculación, cuando es el Estado el que dispone de las líneas de financiamiento y de la regulación de la oferta de FP en los Centros de oficios.

Se hace ostensible entonces, que para obtener un impacto en las políticas de empleo, existe la necesidad de diseñar una nueva plataforma institucional que atienda a la necesidad de coordinación intergubernamental, estableciendo nuevos desafíos para el Diálogo Social referido a la conexión entre egresados de FP y programas de inserción laboral

4.3 Impacto y resultados de la FP en las políticas de promoción del empleo del MTEySS en base a un estudio cualitativo.

La culminación en empleo formal de los participantes es la misión más valiosa a la que pueden aspirar las políticas activas de empleo. Es por ello que en el año 2011, a través de un estudio de evaluación de impacto,¹¹⁰ el MTEySS intentó dilucidar la correspondencia de la inserción laboral en los egresados de las

¹¹⁰ Metodología utilizada: En el aspecto metodológico, el estudio del MTEySS utilizó el modelo econométrico denominado Probit, para medir el impacto en la probabilidad de inserción laboral atribuible a la participación en los cursos de formación. Por otra parte, el método de selección de perfiles fue el denominado Propensity Score Matching desde el cual se escogieron beneficiarios y no beneficiarios con características similares antes de asistir a los curso términos de atributos socio-demográficos (sexo, edad, nivel educativo y región de localización) y variable de comportamiento ex ante de la variable de resultado (experiencia previa formal).

capacitaciones sectoriales (que surgen de los Consejos Sectoriales, Diálogo Social, etc) que hasta marzo de 2013, como se dijo en módulo II, habían pasado más 250.000 beneficiarios de esta modalidad. El registro que eligieron caracteriza a 41 mil personas durante el año 2011 que fueron beneficiarios solamente de programas de formación con enfoque de competencias.

A continuación, presentamos el tipo de población que ha sido sometida al estudio de impacto para luego analizar sus resultados:

Cuadro N° 6: Personas que participaron en cursos sectoriales de formación profesional, por estado de situación laboral.

Características	Trabajadores registrados	Desocupados u ocupados con trabajo no registrado
Sexo		
Hombre	77%	57%
Mujer	23%	43%
Tramo de edad		
De 16 a 19 años	6%	18%
De 20 a 24 años	21%	25%
De 25 a 49 años	65%	47%
De 50 años y más	8%	11%
Experiencia formal previa		
Sin experiencia	---	65%
Con experiencia	---	35%
Experiencia informal*		
Sin experiencia	---	72%
Con experiencia	---	28%
Registro en OE		
Si	13%	29%
No	87%	71%
Nivel Educativo		
Hasta primario incompleto	6%	9%
Primario completo	15%	16%
Secundario incompleto	37%	44%
Secundario completo	27%	22%
Univ./ terc. incompleto	10%	6%
Univ./ terc. completo	4%	2%

* Se construye a partir de la historia laboral de la persona en la oficina de empleo donde afirma tener experiencia laboral. Posteriormente se verifica que no cuente con experiencia formal declarada al SIPA.

Fuente: SSPTyEL = DGEyEL = OEDE, sobre la base del SIPA y registros administrativos de las Oficinas de Empleo.

El informe consigna que, de los que ocupan un empleo registrado, el 65% no tuvo experiencia laboral en la formalidad, lo que refleja un impedimento estructural para acceder a un empleo de calidad. Además de la experiencia, también se visualiza que el bajo nivel educativo (un 70% no había conseguido completar el nivel medio educativo y un 25% no había finalizado el nivel primario) se torna una barrera alta a la hora de conseguir un trabajo registrado. También registraron que el 70% de

los egresados han realizado cursos en: construcción (23% del total); software (16%); metalurgia y metalmecánica (9%), frutícola, hortícola y olivícola (7%); turismo y gastronomía (7%) y mecánica del automotor (5%). (Trabajo, ocupación y empleo – MTEySS, 2013)

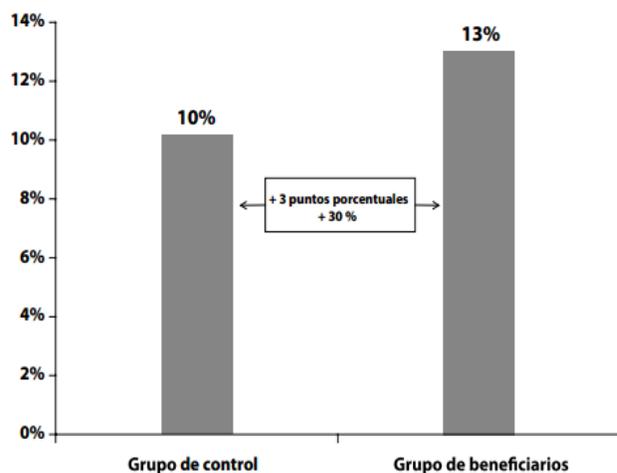
Impacto general sobre formación sectorial

El diseño de investigación cuasi experimental trabajó con dos grupos, ex ante y ex post a la medición. Por un lado se tomó a un grupo de beneficiarios de la formación, y por otro, a un grupo de control, de características similares, pero sin el paso por instancias de formación dictadas por la capacitación sectorial.¹¹¹

El informe indica que, en términos relativos, aquellas personas (desempleadas o con trabajo informal) que realizan un curso de formación profesional aumentan en un 30% sus posibilidades de ingreso a un trabajo formal. A esta conclusión llega el informe después de comparar el grupo que realizó el proceso de formación, con otro grupo de control. A continuación veremos esto en forma desagregada.

¹¹¹ Al respecto, se indicó que: “Para cuantificar el impacto en la probabilidad de inserción formal atribuible al efecto de la participación en la política, es necesario estimar la probabilidad de conseguir un empleo formal de cada grupo (beneficiario y no beneficiario). Con este fin se utilizó un modelo econométrico denominado *Probit*, con el cual se obtienen las probabilidades de inserción (Trabajo, ocupación y empleo – MTEySS, 2013, Pág. 145)

Gráfico N°5: Inserción por formación profesional.



Fuente: SSPTyEL – DGEyEL – OEDE, sobre la base del SIPA y registros administrativos de las Oficinas de Empleo.

Si bien se nota un impacto positivo, es ostensible de igual modo la baja inserción general que facilitan los cursos, en torno al 13%.¹¹² Analizando todo lo expuesto entendemos que, el hecho de participar de formación sectorial, contribuye con el perfil de las demandas del mercado formal de trabajo que entre otras cláusulas pondera a la: experiencia laboral, ubicación geográfica, sexo, nivel de estudios y edad.

En el mismo sentido los especialistas afirmaron: “La baja probabilidad de inserción laboral que presentan tanto los trabajadores informales o desempleados que realizaron cursos de formación profesional, como los que integran el grupo

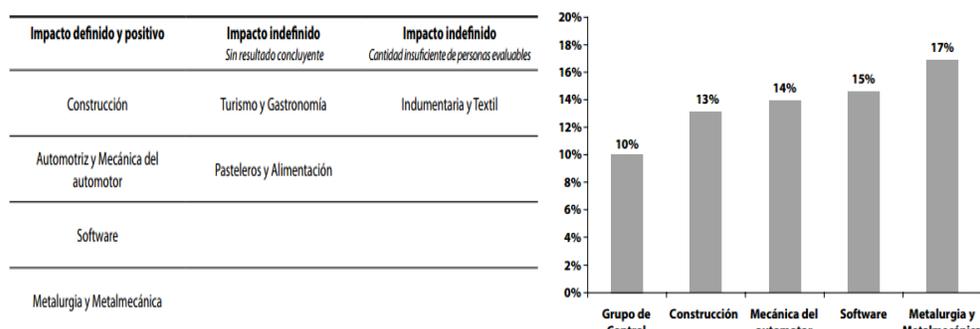
¹¹² Los resultados obtenidos concuerdan con evaluaciones de impacto realizadas en España. Utilizando fuentes de información (registros administrativos) y metodologías similares, Mato (2002) concluye que la formación profesional a desocupados en ese país aumenta su probabilidad de encontrar empleo, aunque no en gran magnitud, y Alonso-Borrego *et al.*, (2004) obtiene resultados similares sin mayores diferencias por género (Trabajo, ocupación y empleo – MTEySS, 2013)

control, responde a factores exógenos a la política que condicionan el acceso al empleo formal” (Trabajo, ocupación y empleo – MTEySS, 2013, Pág. 146).

Según el mismo estudio, entre las variantes más asequibles a la formalidad estaba, en primer lugar de ponderación, la edad de los participantes. Los jóvenes llevan la delantera para conseguir un empleo de calidad por sobre los adultos, y a su vez éstos últimos, llevan ventaja con los adultos mayores. En segundo lugar encontraron a la experiencia laboral formal, en tercer término aparece la cuestión del género, donde ser hombre es una ventaja, en cuarto lugar está el nivel educativo, que mejora notablemente con el crecimiento de los niveles, en quinto lugar figura la experiencia laboral informal, y por último se debe a la posibilidad de realizar un curso sectorial de formación profesional.

El estudio también establece algunas relaciones por sector de actividad, que son definidas y otras que no, arrojando resultados en cada rubro:

Gráfico N°6: Formación en sectores de actividad económica y tasa de inserción laboral de los mismos, 2011.

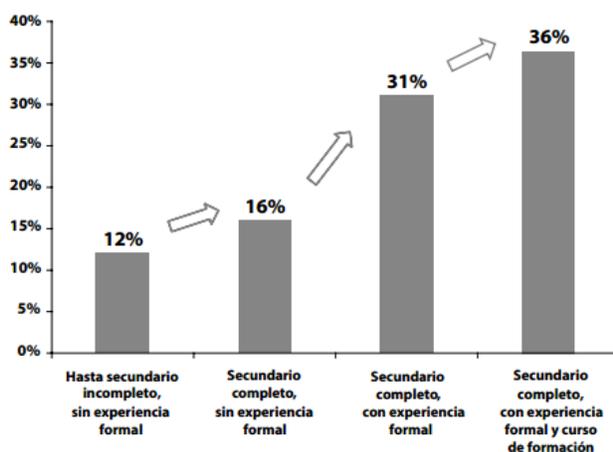


Fuente: SSPTyEL – DGEyEL – OEDE, sobre la base del SIPA y registros administrativos de las Oficinas de Empleo

Fuente: SSPTyEL – DGEyEL – OEDE, sobre la base del SIPA y registros administrativos de las Oficinas de Empleo.

En el **gráfico N° 6** se refleja la preponderancia de inserción en los sectores industriales como el metal-mecánica y a los egresados de los cursos vinculados a informática. Podemos establecer que los mejores estándares de inserción acompañaron a un crecimiento de la industria en el lapso que investigamos. La construcción sin embargo, a comparación del volumen en que se incrementó (la actividad y el empleo) quedó rezagada en un cuarto lugar.

Gráfico N° 7: Inserción según atributos personales y laborales.



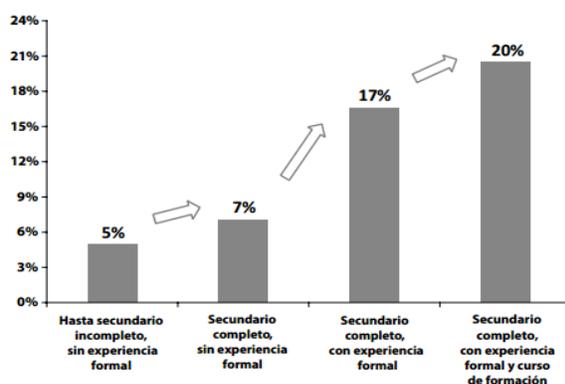
Fuente: SSPTyEL – DGEyEL – OEDE, sobre la base del SIPA y registros administrativos de las Oficinas de Empleo.

El **Gráfico N° 7** indica la importancia que otorga el mercado laboral a la terminalidad educativa. Como vimos en el módulo II, el MTEySS, en consonancia con las premisas vertidas por la OIT (ver ANEXO II) ha contribuido a que más de 900 mil personas entre 2003 y 2014 puedan concluir sus estudios, como tramo fundamental para mejorar su perfil laboral.

En el **Gráfico N° 8** podemos registrar otra de las variables digna de mencionar, como lo es la cuestión de género. Si bien hay vasto material de investigación que

nos permite observar las asimetrías entre mujeres y hombres en el mercado laboral, con el estudio de inserción en base a cursos de oficios que estamos analizando, es posible mensurar que, otra de las grandes variantes que restan mérito a la hora de obtener un empleo es haber nacido mujer.

Gráfico N° 8: Inserción según atributos personales y laborales en mujeres.



Fuente: SSPTyEL – DGEyEL – OEDE, sobre la base del SIPA y registros administrativos de las Oficinas de Empleo.

Análisis y conclusión sobre la FP y la inserción laboral.

A partir de lo expuesto, entendemos que el mercado laboral presenta pocas posibilidades a los colectivos de personas vulnerables en términos generales.

No obstante, los efectos de las políticas de educación y trabajo no son infructuosos. La intervención a través de las políticas activas de empleo, a través de los programas de terminalidad educativa, (o el programa FINES del Ministerio de Educación de la Nación), sumado a los incentivos de inserción laboral, forman una ecuación que, según el estudio de caso del MTEySS harían aumentar, por ejemplo en mujeres del 5% al 20% sus chances de obtener un empleo decente, mientras que en los hombres pasa del 12% al 36%.

Estimaciones del MTEySS sobre la EPH, indican que, para el segundo trimestre de 2015 el empleo no registrado ascendía a 33,1%. Por ende, el informe de impacto de la FP en la inserción laboral que acabamos de analizar, que solo pudo constatar la inserción formal de trabajo (y la única posible de averiguar en forma cuantitativa) tiene un margen de error, de al menos un 33,1%. Desde luego también, a partir de los cursos de formación profesional los participantes pueden involucrarse en una cooperativa de trabajo, o realizar su propio emprendimiento, aunque este porcentaje es ínfimo en relación al empleo asalariado.

Es menester realizar al menos dos observaciones al sistema de formación continua y la inserción laboral de colectivos vulnerables:

1) La articulación de las políticas activas de empleo fueron insuficientes para aportar mejores posibilidades de empleo a las poblaciones vulnerables. Tanto los prestadores de formación profesional, como los egresados no tenían la información pertinente acerca de los beneficios del que eran portadores. Es decir que, más allá de la experiencia laboral (que sabemos que cuenta) la posibilidad de que los empleadores reciban un subsidio a la contratación no era una herramienta visible. Existieron algunos empleadores, según consignaron fuentes de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo, como el Hotel Sheraton Buenos Aires, donde al enterarse que había egresados de cursos de pastelería y que tomarlos le significaba un ahorro en la contratación, no dudaron en acceder al beneficio. Casos como éste, hacen que, el Sistema Público de Empleo interactúe con el Sistema de Formación Continua, y en definitiva, completen el círculo virtuoso.

2) La falta de evaluaciones de impacto en modo sistemático por parte del MTEySS¹¹³ dificultan sumariamente la tarea de generar oferta de formación profesional idónea a los perfiles que se precisa el mercado de trabajo. Por tanto, las definiciones de qué cursos y dónde, quedaron a merced de los prestadores de formación profesional, dejando al Estado sin posibilidad de establecer objetivos estratégicos y planificados.

CAPÍTULO IV

"Allí donde hay poder hay resistencia y sin embargo, o más bien por esto mismo, esta no está jamás en posición de exterioridad con respecto al poder"

Michel Foucault

CONCLUSIONES. LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN

CONTINUA.

En este último módulo nos disponemos a recabar los aspectos más importantes de la formación profesional dictada por el MTEySS que hemos referido en los módulos precedentes para ponerlos en debate con las naciones de Diálogo Social, implementación de políticas y con los mecanismos de inserción laboral.

¹¹³ El informe realizado por la UNIPE a pedido del MTEySS es una excepción, y se presentó a fine de 2015, justo con la finalización de la gestión del Ministro Carlos Tomada. Por otro lado, el informe confeccionado propiamente por el MTEySS sobre impacto en la inserción laboral solo analiza el año 2011.

Entendemos a la política pública como manifestación material de las demandas cuyas causas fueron socialmente problematizadas (Oszlak, 1980), donde la política se presenta como un campo inmanente de coordinación y finalización de las relaciones de poder (Nosetto, 2009), y en este sentido, no podemos comenzar a preguntarnos sobre los resultados de un programa público, sin antes revisar cómo fue diseñado, cuáles fueron sus polos de tensión, qué marcos normativos existieron para darle vida. Hablamos entonces de Diálogo Social. Siempre con significado indefinido, versátil, tratando de distinguir su contenido de cartelería institucional de su práctica cotidiana, precaria, ambivalente, pero homologada por todos los actores.

El Diálogo Social será analizado críticamente. Observando su costado normativo, donde actores en tensión (sindicatos y cámaras empresarias) convergen y habilitan un espacio de disputa y entendimiento.

A raíz de la superposición de convocatorias a los mismos actores en más de una mesa de diálogo, se intentará interceptar los mecanismos solapados. La implementación de la política, que se presenta como fruto de discusiones ulteriores, evidencia síntomas de des-coordinación. Gobiernos provinciales y municipales, con o sin presupuesto asignado al área, forman parte inevitable de los nodos en la implementación de programas con impacto directo en sus territorios.

En una segunda instancia, abordaremos los procesos de implementación de la política de formación profesional sectorial, poniendo en foco el rol del Estado. Trataremos de reflejar los aspectos polivalentes y multidimensionales que implican

llevar adelante una estrategia de educación y trabajo, que tiene en una de sus aristas conflictos de orden vertical, es decir, entre los distintos niveles del Estado, y en el otro, de orden horizontal, referido a los compartimentos institucionales internos de la burocracia estudiada. Por supuesto, todo ello, en el marco de las tensiones que ofrecen los intereses de las organizaciones externas, a la hora de adoptar posturas comunes en temas que le impactan de forma directa.

Por último, recogiendo las declaraciones de los efectores de formación, analizando el andamiaje institucional de los modelos organizacionales de Países de la región estudiados, y tomando las diferentes consideraciones de la OIT, esbozaremos una plataforma de ideas-fuerzas que consideramos pertinentes para forjar el “anillo virtuoso” de la formación profesional y la inserción laboral. Esto no es otra cosa que un sistema de formación profesional de excelencia, con capacidad de generar instrumentos de diálogos vinculantes, que atienda a las demandas de los sectores productivos y que incorpore en sus principios edificantes la misión de ofrecer una inserción al mundo del trabajo decente a poblaciones vulnerables.

Las discusiones, diagnósticos e ideas pergeñadas tienen como fin contribuir al debate de la actualidad de la formación profesional en Argentina.

1 LOS ALCANCES DEL DIÁLOGO SOCIAL.

El Diálogo Social fue consagrándose como una herramienta casi inobjetable en la comunidad participante de las políticas de empleo en general, y de las políticas de formación profesional en particular. En este sentido, organizaciones sindicales y

cámaras empresarias habilitan las instancias de diálogo que ha generado el Estado para discutir las estrategias para el sector.

Los alcances del Diálogo Social en formación profesional estarán ceñidos de negociaciones e intereses ampliamente superiores:

Si la formación es un componente de la competitividad y productividad de las empresas, si es un instrumento de las políticas de empleo y si es además (esencialmente) un derecho del trabajador, es natural que los Pactos o Acuerdos Sociales, que la negociación colectiva y que los diversos acuerdos regionales o sectoriales a nivel productivo tomen nota de su ductilidad e importancia y lo incorporen a sus propuestas de encaminar soluciones a los aspectos centrales de la producción y el empleo (Barreto Ghione, H., 2015, p. 23).

A los fines de nuestro trabajo, recortaremos el análisis del Diálogo Social a sus mecanismos operativos, que tienen, como vimos en el módulo II, al MTEySS con su unidad ejecutora en la Secretaría de Empleo y al Ministerio de Educación, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Ambos organismos fueron facultados a intervenir en la materia por las leyes N° 24.013 y 26.058 respectivamente.¹¹⁴ Los mismos presentan diferentes enfoques sobre las mismas

¹¹⁴ El Programa de Crédito Fiscal es arquetípico en la des-coordinación en programas de formación. Lo implementan para capacitación en empresas los siguientes Ministerios: Trabajo, Ciencia y Técnica, Educación y Producción. Cada uno con procedimientos propios. Véase en: <http://www.mincyt.gob.ar/convocatoria/credito-fiscal-2016-11765>; <http://www.trabajo.gob.ar/creditofiscal/>; <http://www.inet.edu.ar/index.php/institucional/credito-fiscal/>; <https://www.argentina.gob.ar/programa-de-credito-fiscal-para-capacitacion>.

cuestiones, y cada uno por separado ha configurado sus tópicos y su engranaje institucional para abordar las demandas e interacción con los (mismos) actores.

Por caso del INET, que aloja al Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP), como entidad pública colegiada, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, presenta una estructura que podría posibilitar el intercambio de ideas y un ejercicio programático en torno a la formación profesional conectada con la educación técnica, no solo por la amplia convocatoria de representantes, sino también por el despliegue federal que puede adquirir a través de los foros provinciales que prevé su normativa. El INET realiza su desarrollo de programas de formación a través de las distintas jurisdicciones de formación provincial, instancia donde se canalizan y administran los recursos nacionales hacia los centros de formación.

a) Dentro de las características que tienen en común, ninguno de los organismos contemplan en su pliego institucional la incorporación de los centros de oficios manejados por ONGs. La apertura de estos sectores a las discusiones mejorarían los estándares de integralidad y coordinación de la formación, máxime en el MTEySS, donde existen cientos de centros de oficios de ONGs en todo el País.

Las características de las mesas de diálogo, y sus posiciones paralelas y escindidas, acusan al menos dos nodos problemáticos en el sistema de formación:

- 1) Yuxtaposición de planificación y de recursos: en la normativa interna consultada del MTEySS, que crea los Consejos Sectoriales, las normas de competencia por enfoque, la formación docente, el fortalecimiento

institucional de las Instituciones de Formación Profesional, y otros aspectos de la formación continua, no figura ningún tipo de coordinación conjunta con el INET. Lo mismo si revisamos las normativas del INET y del CoNETyP.¹¹⁵ Si bien el INET, como observamos anteriormente, no suele ejecutar en forma directa su presupuesto en los CFP, sí lo hace a través de acuerdos de jurisdicción. Es decir, existe una disociación visible entre el abordaje de las carteras de Trabajo y de Educación. La primera, que se ocupa más de la coordinación de la FP con el sistema educativo formal, y la segunda con una impronta vinculada a, por un lado mitigar problemas ocupacionales de la población de bajos recursos, y por otro, mejorar la calificación de los económicamente activos. La OIT también observó el comportamiento del desarrollo de FP entre los Ministerio de Trabajo y Educación de países en América latina, relevando que no siempre tienen programas comunes, aunque afirmando que existe un mayor compromiso presupuestario en ambas carteras.¹¹⁶

En relación a esto, la misma OIT (2012) recomienda expresamente a la Argentina lo siguiente:

(...) resulta importante profundizar la articulación institucional en materia de formación de todos los organismos de las áreas de trabajo y de educación, a fin

¹¹⁵ La mencionada Ley de Formación profesional, en su artículo 21 establece: "Las ofertas de educación técnico profesional se estructurarán utilizando como referencia perfiles profesionales en el marco de familias profesionales para los distintos sectores de actividad socio productivo, elaboradas por el INET en el marco de los procesos de consulta que resulten pertinentes a nivel nacional y jurisdiccional". Queda de manifiesto la yuxtaposición de competencias entre el Ministerio de Educación y MTEySS en materia de acciones programáticas coordinadas y unificación del Diálogo Social con los actores del sistema. Ver: Ley 26.058/2005.

¹¹⁶ Véase en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_228147.pdf

de evitar superposición y para potenciar la especificidad y especialización de sus respectivas funciones. La articulación, tal como ha comenzado a suceder, debe profundizarse con otras áreas relacionadas con la producción, como son la industria, la agricultura, el turismo, la economía y el mundo de las finanzas (p. 4)

2) El carácter no vinculante del CONETyP lo deja como un foro en donde se intercambian ideas (teniendo numerosos objetivos aparte de la FP), pero no compromisos fehacientes sobre las disposiciones de las autoridades del Ministerio de Educación. Por tanto, los empleadores no tienen ninguna responsabilidad de mejorar condiciones laborales de los trabajadores calificados por el sistema, ni mucho menos de incorporar poblaciones vulnerables. Con igual problemática, el carácter no vinculante que presentan los Consejos Sectoriales del MTEySS está dado por la participación de baja intensidad (en general) de las Cámaras empresarias en las acciones definidas. Esto también repercute con la incapacidad de articular las demandas de trabajo de las poblaciones objetivo con los requerimientos de las empresas.

Los dos nodos esbozados nos llevan a plantearnos una idea fuerza sobre las mesas de consenso: Mientras más vinculantes sean los espacios institucionalizados del Diálogo Social en la formación profesional, mejores resultados tendrán los cursos de oficios, en términos de implementación e idoneidad con orientación al empleo.

A priori podríamos afirmar que los ámbitos de Diálogo Social en torno a las políticas de formación profesional están escindidos entre el Ministerio de Trabajo, con su competencia en temas de empleabilidad de la población, y el Ministerio de Educación, que subyuga al sistema de FP al campo de la Educación Formal. Esto no es un déficit en sí mismo, puesto que los sujetos/objetivos de cada organismo, son ciertamente distintos.

Hecha esta salvedad, se habilita una recusación: la invitación a dos mesas de diálogo a los mismos actores, con distintas reglas de juego, poco contribuye a una planificación estandarizada y sincronizada. Convocatorias paralelas implica que, los Centros de Formación, tanto públicos como privados, estarían en condiciones de recibir recursos públicos tanto del INET, del MTEySS como de los gobiernos provinciales y locales, lo que implica distintas regulaciones y una baja coordinación estratégica en términos de política pública. No es difícil pensar entonces, que sería de vital importancia que el Poder Ejecutivo pueda desplegar un solo programa de gobiernos sobre la materia, unificando las mesas del Diálogo Social.

Según la OIT, entre las condiciones indispensables para el éxito del diálogo social que enumeramos en el módulo II, tenía que darse: a) La existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesaria. b) La voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas. Al no haber un marco normativo expreso que vuelva vinculante la participación del sector empresario los Consejos Sectoriales cumplen parcialmente los requisitos establecidos por la OIT.

Una vez más. El Diálogo Social tiende inexorablemente a fidelizar un clima de época. Los consensos que se encuentren en el ámbito de la formación profesional gravitarán sobre la contracción o expansión de los derechos laborales que fijen las políticas económicas.

2 LOS DILEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

Martínez Nogueira (2007) afirma, a propósito de las políticas sociales que los arreglos gubernamentales tienen que ver con lógicas sectoriales, una diversidad de organizaciones o unidades ejecutoras que tienen escasa coordinación horizontal. La gerencia, estará sujeta a acomodamientos continuos, debiendo llevar interés a programas consensuados de trabajo común. También a menudo se encuentran puntos de inacción y expectativas muy distintas entre los actores involucrados que dificultan traducir los acuerdos en acciones (Bardach, 2001).

Por su parte, autores pioneros como Pressman y Wildavsky (1973) se ocuparon de revisar las relaciones intergubernamentales que afectan a la implementación. Los autores afirman que en medio de la acción hay bríos en las metas y su alteración produce un corrimiento del diseño de la política original (idea de retrasos accidentales o intencionales).

Otra de las formas de entender la implementación – o ejecución- de las políticas públicas es cuando las decisiones de la jerarquía gubernamental – etapa política – son instrumentadas por la burocracia – etapa técnica – donde se respeta el diseño original de las políticas. Esta lógica es conocida como top-down (de arriba hacia abajo) donde prima la racionalidad técnica, desde el centro (Mény y Thoening,

1992, Pág. 158) se otorga al ejecutador funciones que versan en criterios técnicos, de competencia, impersonales, de legalidad que se la han impartido desde la cúspide del poder. Dicho enfoque pondera lo normativo-legal de todas las políticas aplicadas, sin realizar mayores esfuerzos por atender los bríos e intersticios que atraviesan las etapas de implementación.

Los procesos de políticas públicas no pueden ser reducidos y estandarizados en todos los países por igual. Justamente las críticas relevadas en cada tradición coinciden en la especificidad de los casos y del contexto. No es lo mismo estudiar a las burocracias de los países centrales, que a los países en vías de desarrollo, con sus múltiples clivajes e historia institucional particular.

Nuestro caso de estudio nos lleva a pensar a las políticas de formación profesional desde una concepción híbrida top-down y bottom-up, donde las redes políticas circundan las decisiones técnicas o burocráticas, pero que, de igual modo, las normativas diseñadas son puestas en prácticas, logrando el interés y adhesión de los principales actores del mundo del trabajo y la producción.

En este sentido, los procesos intergubernamentales originan parte de las consecuencias, pero están inmersos en una trama de intereses disímiles donde las instituciones públicas conviven con sectores agregados y desagregados que tienen interés en el asunto.

Tomando el “imperativo legal” que expresa el enfoque “top-down” a la hora de analizar los programas de formación profesional encontramos múltiples normativas

impartidas por diferentes niveles de Estado.¹¹⁷ La Formación Continua ha sido procurada desde el año 2005 con exclusividad por el MTEySS, suscribiendo los primeros convenios con sindicatos para llevar adelante formación en base a competencias laborales. Luego, incorporando las prerrogativas de la OIT se fueron emitiendo resoluciones alusivas al Diálogo Social, actualizando financiamiento, creando consejos sectoriales, confeccionando normas de competencia, fortaleciendo los centros, etc.

No obstante, como vimos recientemente, no hay un solo ámbito de convocatoria para los actores. Por un lado el MTEySS, que condensa un compendio de normativas integrales para con la actividad, pero que también regula la vida interna de los Centros de Formación (véase capítulo 3), y por otro lado, el Instituto Nacional de Enseñanza Técnica (INET), que tiene líneas de financiamiento y regulaciones propias para el sector. Luego, las provincias y municipios, que cuentan con normativas propias (Leyes provinciales y ordenanzas municipales), donde conviven enfoques diferentes y solapados con los instituidos por los órganos nacionales. Desde luego, el Sistema Nacional de Formación Continua no es el único ámbito nacional con des-coordinación de políticas intergubernamentales, pero sí cuenta con la particularidad de que el montaje de los programas (Centros de oficios) es compartido.

Otra variable que podemos apreciar, interpretando el enfoque “legalista”, es la falta de regulación de los Centros de Formación que actúan en el mercado privado.

¹¹⁷ La perspectiva que atañe al orden impuesto por las Leyes se pueden entender como un reflejo de la voluntad política del poder ejecutivo y el legislativo, donde también son plausibles los intereses de grupos de interés.

Este déficit se puede visualizar en algunos CFP que no son financiados por ningún nivel del Estado, y por añadidura no siguen normas creadas para la actividad de formación profesional.

Gráfico N° 1: Diagrama de financiamiento y regulación que puede presentarse en un Centro de Formación Profesional, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia en base a normativa MTEySS, INET y DGCyE.

El gráfico anterior podría servir para cualquier Centro de Formación. Azarosamente elegimos la Provincia de Buenos Aires (bien podría ser en el resto

de las provincias).¹¹⁸ Un mismo Centro de formación (misma sede, docentes, equipamientos, etc) tiene más de un organismo regulador y financiador. Resta aún agregar las políticas de los Municipios, que si bien no suelen disponer de partidas presupuestarias para las áreas de formación, sí tienen un trabajo respecto a la logística de los Centros (habilitación de las sedes, intermediación con grupos vulnerables, inscripciones en Oficinas de Empleos municipales, financiamiento en equipamiento, coordinación para grandes obras públicas, Etc).¹¹⁹

Otro enfoque, desarrollado en el módulo I de este trabajo, obedece, en términos de Aguilar Villanueva, al “imperativo consensual”, donde son los grupos de presión los que precipitan las reglas legales, y someten a la burocracia a los fines de sus propios intereses. Esta lógica también definida como *incrementalista* ensaya la posibilidad de que los actores fijen acciones transitorias y cuenten con información limitada.

La forma en que se implementa los programas de formación profesional del MTEySS obedece a una lógica de consenso. Lógica que se revela inexorable partiendo de la base que delega la ejecución en un 100% de las acciones en territorio sobre centros de oficios tanto públicos como privados. La preponderancia de las decisiones se dio a través de la construcción del Diálogo Social.

¹¹⁸ Sobre la FP realizada por las Provincias: “Los gobiernos provinciales, por su parte, también despliegan acciones a través de programas de empleo que contemplan la contraprestación educativa o la capacitación laboral” (OIT, G20, Pág.3)

¹¹⁹ Un ejemplo de FP con Municipios, podría ser el convenio entre la Fundación Uocra y el Municipio de Merlo: <http://www.merlo.gob.ar/detalle.php?a=continuan-las-capacitaciones-brindadas-por-la-fundacion-uocra-&t=7&d=5329> o los Gastronómicos con el Municipio de San Salvador de Jujuy: <http://www.jujuyaldia.com.ar/2015/03/11/la-municipalidad-de-san-salvador-de-jujuy-firmo-un-convenio-para-realizar-capacitaciones/>

De esta manera, lo que sucedió con la creación de los Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias, donde intervienen cámaras empresarias y sindicatos, fue una interacción normada como requisito de otorgar financiamiento a los actores. Al respecto, la OIT (2012) destaca sobre el caso argentino: “Cabe resaltar la participación de las cámaras empresariales y de las organizaciones de trabajadores en la planificación y ejecución de acciones de formación, muchas de estas articuladas con las políticas públicas promovidas desde el Estado” (p. 3)

Desde luego, como hemos visto, los Consejos Sectoriales no han sido en todos los casos, la síntesis de las decisiones respecto a cómo, cuánto y donde instrumentar cursos de oficios. No obstante, como arquitectura del sistema de formación, el Diálogo Social contempla la posibilidad de que el Estado tenga sentados en la misma mesa a los actores principales, cuyo resultado se procesarán a través de una burocracia federal y jurisdiccional con normas estatuidas para su implementación.

Desde el punto de vista del sistema de formación en general, la lógica consensual parece operar en compartimientos escindidos. Por caso de otro de los órganos públicos nacionales facultados por Ley a intervenir en el rubro, como el Consejo Nacional de la Educación, Trabajo y Producción (CONETyP) también contempla –

como vimos anteriormente- su propio esquema de consenso entre actores. En base a eso y a su normativa vigente, ejecuta las acciones.¹²⁰

3. En perspectiva del anillo virtuoso: La coordinación horizontal y vertical de cara a la promoción de la empleabilidad.

Hablamos en los párrafos precedentes de los nodos que encuentra la implementación de los programas de formación, según cada escuela. Abrevando sobre esta misma premisa, vamos a revisar a continuación algunos problemas de coordinación intergubernamental que podemos distinguir en la ejecución de programas. Veamos.

Para Martínez Nogueira (2010), el problema mayor de los gobiernos es lograr la convergencia de propósitos, contenidos e impactos, que pueda unificar a las decisiones estratégicas, de gestión y operativas. Para el autor, las reglas de juego deben estar explícitas, y deben regirse con prioridades sustantivas y temporales, otorgando recursos y capacidades suficientes. De esta manera, los mecanismos pueden ser acordados y podrían asegurar la adecuada coordinación en la implementación.

Por su parte, Repetto (2009) esgrimió una tesis sobre lo que llama “Coordinación pro-integralidad” donde los procesos deberán generar “a) fijación de prioridades compartidas, b) asignación acordada de responsabilidades al

¹²⁰ Aclaremos nuevamente que no es objetivo de éste trabajo ahondar sobre los procesos de implementación de programas de otros organismos públicos que no sea el MTEySS. Las menciones vertidas tienen el objetivo de advertir al lector que no existe un solo “consenso” desde el cual se disponen todas las acciones.

momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales (cfr. P. 13).

A los fines de esquematizar el análisis de los problemas de coordinación que pueden suceder entre las autoridades y los organismos gubernamentales facultados de implementación, Repetto (2009) cita a Lerda y Gómez (2005) en las siguientes aristas:

- A) Transversalmente: Entre áreas funcionales
- B) Verticalmente: entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal.
- C) Longitudinalmente: Entre diversos horizontes temporales.¹²¹

Recogiendo estas perspectivas, la des-coordinación que se puede observar entre los mecanismos de formación con los de promoción del empleo, los podemos entender como: descoordinación vertical y la desarticulación transversal. Veamos.

Lo que registramos como des-coordinación transversal, está referido a que, los niveles operativos institucionales (direcciones simples y nacionales) que tienen a cargo la formación sectorial y de promoción del empleo, dependientes ambas de la Secretaría de Empleo de la Nación, no establecieron mecanismos definidos de cooperación. Es decir, los Centros de Formación Profesional no recibieron apoyo ni pautas para elaborar estrategias que le permitan salir a “promocionar” sus

¹²¹ Lerda y Gómez, 2005, Pág. 67. Citado en Repetto, 2009, Pág. 14.

egresados entre la comunidad empleadora, y el área de promoción del empleo no recibió detalles de los egresados, ni de los Centros para ofrecerlos a sectores empleadores. De esta manera, cientos de instituciones de capacitación no son tenidas en cuentas para lograr la intermediación laboral.

Con respecto a la des-coordinación vertical, hacemos referencia a la falta de cooperación que se da entre la Red de Servicios Públicos de Empleo y la Red de Formación Continua. Ambas redes abarcan geográficamente todo el territorio nacional, pero sin embargo no se han registrado acciones conjuntas, sistemáticas y normadas, a la hora de promocionar el empleo calificado que se generan en los cursos de oficio.

Si bien por normativa y resoluciones internas del MTEySS se establece que los proyectos deben ser ingresados vía Gerencias de Empleo, previo análisis que contempla mérito y oportunidad, lo cierto es que, los grandes prestadores de formación profesional sectorial a nivel nacional suscriben los acuerdos de transferencia de recursos, tipos de cursos, material didáctico, equipamiento, etc., en Buenos Aires, junto con autoridades a nivel nacional, tanto del Estado como de las instituciones. Es allí donde se define la distribución a las provincias y no al revés. Esta modalidad centralista, si se quiere, de índole política, repercute en forma negativa a la hora de que los gobiernos provinciales y municipales asuman el compromiso de efectuar la promoción de las líneas de inserción laboral de los habitantes de su comunidad que han realizado los cursos.¹²²

¹²² Los Municipios, que tienen a su cargo las Oficinas de Empleo, y las Provincias, tienen sus organismos de empleo, que promueven la empleabilidad. En estos organismos no se han visualizado prácticas sistemáticas de

Como agravante a este enfoque, tenemos que, los titulares de las Gerencias de Capacitación y Empleo son designados por el Gobierno nacional. Los nombramientos, en su mayoría, obedecen a las aptitudes políticas de los Gerentes. Como es de esperarse, donde haya un gobierno provincial o municipal que no forme parte del partido de gobierno nacional, las relaciones de cooperación institucional quedan restringidas.¹²³

Planteado el problema de coordinación, podemos considerar que la falta de articulación, tanto vertical, como transversal, produce un déficit en la utilización de las políticas de promoción del empleo, neutralizando los aportes que podría propiciar la formación profesional a las poblaciones vulnerables,

3.1 Un nuevo diseño para la formación profesional.

Vale la pena aclarar, nuevamente, que los programas de formación no generan empleo en sí mismo, sino que acompañan a un modelo económico que tenga entre sus objetivos la creación de empleo y mejoras para la empleabilidad de la población. Es tan solo un aliciente más que permite democratizar el acceso a un trabajo, y contribuye a los trabajadores activos a mejorar sus calificaciones a la

promoción del empleo, siendo la des-coordinación de políticas activas de empleo con el Estado Nacional una plausible explicación.

¹²³ Un ejemplo de la falta de coordinación Nación- Provincia en materia de empleo puede ser el Municipio de Tigre. Allí el Gobierno Municipal nunca impulso su Oficina de Empleo Municipal, y el Gobierno Nacional desplego los recursos de empleo a través de Oficinas de Orientación Laboral, coordinados por organizaciones sociales del distrito. Véase: <http://www.notibaires.com/nota.asp?ID=45442>

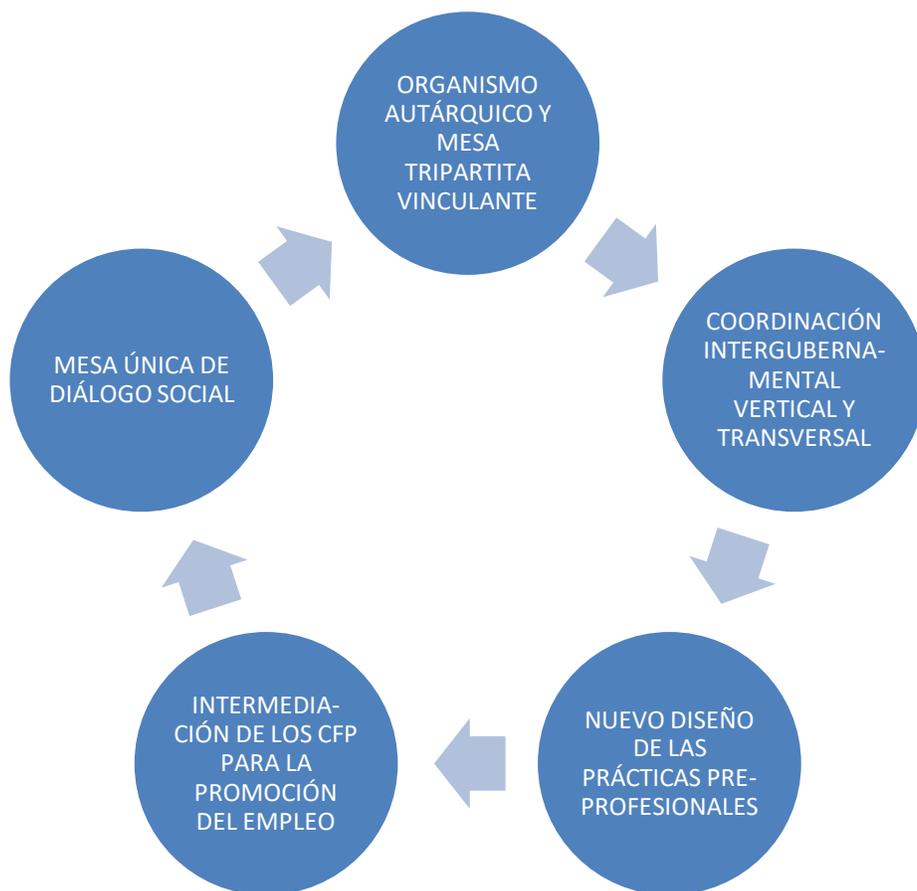
hora de adaptarse a los cambios tecnológicos que atraviesan la mayoría de las ramas de actividad económica.

Postulando los desafíos que atraviesa la configuración actual de la implementación de los programas sectoriales de formación, quizá es menester considerar nuevos objetivos, rediseñando su aspecto legal-institucional.¹²⁴

El siguiente gráfico fue elaborado tomando todos los desafíos que a nuestro juicio presenta el actual modelo de formación profesional. Un nuevo y único marco de diálogo social, donde se involucren a todas las agencias nacionales con competencia en el tema, se unifique pautas y normas de interacción con los actores del sistema de FP.

¹²⁴ En el Plan Estratégico 2020 del MTEySS no se visualizan medidas ni objetivos específicos para la unificación del Diálogo Social ni tampoco para la promoción del empleo a través del sistema de formación.

Gráfico N°2: Un nuevo diseño para la formación profesional



Fuente: Elaboración propia.

Diagramar las acciones atendiendo a los sectores de actividad y el enfoque por región productiva y geográfica, son dos de las perspectivas de coordinación más compleja, pero irrenunciables si se quiere aumentar la efectividad de las políticas de formación.

Desde luego, subsidiario con este plano institucional, en una nueva agencia deberían converger unificadamente: normas de competencias laborales, homologación de títulos, fondos presupuestados, registro de docentes, red de instituciones efectoras, y un sistema de evaluación permanente.

Los nuevos perfiles laborales producto de los cambios tecnológicos, y la brecha, cada vez más amplia regresiva que sufren los segmentos poblaciones que se quedan rezagados en el mercado laboral, invitan, cuanto mínimo, a re-pensar la eficacia de los programas públicos para mejorar su impacto.

Estrategias de inserción laboral desde el sistema de formación profesional.

La educación laboral sirve para que los trabajadores y estudiantes puedan armar su propio proyecto de vida y desenvolverse en el mundo del trabajo. Todo lo que estamos haciendo, los cursos, las normas de competencia, el diseño de los talleres, la capacitación con los docentes y con tutores, debe estar pensando para acompañar el trayecto laboral de los trabajadores en un contexto de enorme volatilidad del mercado laboral. (Álvarez G., Director de Formación Profesional SUTERH, 2016)

Las mesas de Diálogo Social para las actividades de capacitación y formación laboral, como vimos, operan en compartimentos escindidos, lo que implica desequilibrios estructurales. Una división rigurosa de roles entre las carteras nacionales o la unificación de ambas se presentan como respuestas inmediatas. En nuestro caso, nos inclinamos para las políticas de formación en Argentina en la convergencia en un órgano donde cámaras empresarias, sindicatos de trabajadores, cámaras de cooperativas y organizaciones sociales puedan legitimar una sola mesa, comprometiendo a través de mecanismos vinculantes las resoluciones impartidas. Para ello es necesario también la autarquía del organismo, que implique mayores márgenes de acción a las partes, pero dejando la jefatura a un representante del Poder Ejecutivo Nacional.

Una única estructura donde se discuta los términos de la capacitación, marcaría un nuevo “pacto social” con una consecuente re-formulación de los Consejos Sectoriales. Si todos coinciden en que es el Estado el que debe garantizar la formación profesional vía recursos públicos, inexorablemente, los compromisos de las partes, deberían prever nuevas reglas de juego. Por su parte, el Estado sin dudas debe promover la productividad vía mejoras en rendimientos de la fuerza de trabajo, pero también la inclusión de colectivos vulnerables y la movilidad ascendente de la población trabajadora.

Se presenta improbable la idea de que un curso de oficio revierta absolutamente las condiciones desfavorables de personas de alta vulnerabilidad. Apostar al sistema educativo, como los programas de terminalidad o la obligatoriedad de la educación intermedia, son herramientas que sin dudas dejan al sistema de FP con posibilidades de incidir. No obstante, el Estado debiera continuar garantizando a éstas poblaciones que presentan serios problemas de inserción (jóvenes, adultos mayores, pueblos originarios, personas con discapacidad, transexuales, ex presidiarios, etc) transferencias condicionadas con perspectivas de trabajo. De esta manera, programas socio-laborales como el PRO.GRE.SAR, Jóvenes con más y mejor trabajo, Ellas hacen, Seguro de capacitación y empleo, inter cosecha, Etc. no solucionan una política de ingreso, pero sí dan incentivos y pisos de cobertura mientras que sus beneficiarios se capacitan.

Otro de los puntos nodales para el aporte del sistema de formación a la promoción del empleo es la regulación de las prácticas pre-profesionales de los egresados. Al respecto, el MTEySS al procesar una Encuesta Nacional de Protección y

Seguridad Social (ENAPROSS) aplicada en el año 2011, afirma sobre las principales dificultades de los jóvenes para encontrar un empleo, que:

La evidencia empírica demuestra que, además de algunas características demográficas como el sexo y la edad, el nivel de educación formal, la experiencia laboral y la realización de cursos de formación profesional constituyen características importantes para acceder a puestos de trabajo de calidad. Los resultados del modelo estadístico utilizado revelan que una persona joven con nivel secundario completo, antecedentes laborales en empleos registrados y que haya realizado cursos de formación profesional, presenta una probabilidad de inserción laboral en el empleo formal mucho más elevada que otro trabajador que no cuente con esos atributos” (MTEySS, 2013, Pág. 115 y 116).

Cuadro N°1: Características socio laborales y quintil de ingresos *per cápita*

Familiar. Total de aglomerados relevados.

CARACTERÍSTICAS SOCIO - LABORALES	Total	1° Quintil	2° Quintil	3° Quintil	4° Quintil	5° Quintil
Hasta secundaria incompleta	42%	58%	56%	42%	30%	16%
No hizo cursos de formación	81%	88%	83%	82%	81%	74%
Sin experiencia laboral formal	75%	88%	80%	75%	62%	52%
Desocupados o informales	43%	47%	50%	39%	35%	26%
Hasta secundaria incompleta, desocupados o informales, sin experiencia laboral formal, sin cursos de formación	17%	23%	24%	15%	15%	2%

Fuente: MTEySS, sobre la base de datos de ENAPROSS, 2011.

Una de las dificultades que condicionan la posibilidad de obtener un empleo, que aparecen reflejadas con fuerza para en el **Cuadro N°1**, es la falta de experiencia

laboral en los quintiles de menores recursos. Asimismo, la no registraci3n es otro de los fen3menos que afectan a la franja etaria.

Entonces, ¿cuál es el aporte que puede realizar el sistema de formaci3n continua a la inserci3n de j3venes a un trabajo decente? Una de las formas m3s inmediatas de trabajar la inserci3n de los j3venes en el mercado laboral ser3a con la promoci3n de pr3cticas pre-profesionales en ámbitos laborales, reguladas con est3ndares de la Ley de Contrato de Trabajo.

Las pr3cticas en ámbitos laborales son un tema complejo a la vista del derecho laboral y la salida que muchos especialistas y empresarios ofrecen no son m3s que cl3usulas de flexibilizaci3n laboral. Por caso de Colombia, donde el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) que promueve los contratos de aprendizaje por un m3ximo de dos a3os y no establece salario, sino un “sostenimiento mensual”¹²⁵. Per3 es otro ejemplo paradigm3tico de c3mo se salda el problema de las pr3cticas laborales v3a flexibilizaci3n del trabajo. En el 2014 cre3 un r3gimen laboral especial para j3venes de entre 18 y 24 a3os¹²⁶. En el mismo se estipula que los j3venes puedan ser objeto de pr3rroga de sus contratos cada 6 meses, y hasta un m3ximo de 3 a3os. Los empresarios solo est3n obligados a pagar un salario m3nimo y cubrir el seguro de salud.¹²⁷ La gravitaci3n sindical en Argentina podr3a ser un elemento disuasorio ante estos tipos de salida.

¹²⁵ Ley N° 789 (2002). Art.30. Colombia.

¹²⁶ Ley N° 30.288 del 2014. Per3.

¹²⁷ ¡Somos j3venes, no esclavos! Fue la consigna de protesta de organizaciones estudiantiles y sindicatos en Per3 cuando se promulg3 la Ley. V3ase en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/19/actualidad/1419023657_008454.html

Existe en la Argentina el Sistema de Pasantías Educativas establecido por la Ley N° 26.427/2008¹²⁸, donde se establece los parámetros de contratación de pasantes, estableciendo criterios que buscaban erradicar el fraude laboral y el uso abusivo de las empresas respecto a los pasantes. Entre otros puntos, los pasantes no pueden estar por más de un año y medio en los establecimientos, con una carga horaria de 20hs semanal de tope. Las pasantías no son regidas por la Ley de Contrato de Trabajo, y los pasantes percibirán una asignación o estipendio del salario básico del rubro de la empresa u organismo público donde se desempeñe.¹²⁹

Cualquier legislación o disposición interna que procure desarrollar las prácticas calificantes de los egresados de formación y que promueva el empleo decente, debe considerar los beneficios y las consecuencias del tipo de contratación que se permita.

En el caso del MTEySS, dentro de las políticas activas de empleo, como se vio en el módulo III, existen las prácticas laborales sin relación de dependencia como el Entrenamiento Laboral. Pero la línea de Entrenamiento y el régimen de Pasantías no han sido pensadas para implementarse con los egresados de los CFP, ni tampoco considerando la intermediación administrativa que se podría brindar desde la Red Federal de Formación Continua.

¹²⁸ Art. 15 de Decreto reglamentario N° 31.767 del 27/10/2009, que reglamentó la Ley 26.427 de Creación del Sistema de Pasantías Educativas

¹²⁹ No es intención del presente trabajo analizar el régimen de Pasantías, tan solo contabilizarlas dentro de los incentivos existentes para la contratación con fines educativos vigentes.

Por otro lado, el Programa de Inserción Laboral – PIL- (analizado en módulo III) establece incentivos de contratación para los trabajos en relación de dependencia. El PIL ofrece por un lado reducciones monetarias a empleadores y por otro, cobertura del derecho laboral para los participantes. Esta modalidad lo convierte en un dispositivo que, proyectado desde el sistema de formación, puede producir múltiples beneficios.

La intermediación de la comunidad de formación profesional podría convertirse en un factor determinante para lograr optimizar los alcances de las políticas activas de empleo. El potencial anillo virtuoso entre la formación e inserción laboral debe funcionar como imperativo hegemónico en la cultura de los acuerdos entre actores y en las disposiciones gubernamentales sobre el área.

ANEXO I

GUÍA DE ENTREVISTA PARA ACTORES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

ARGENTINA

NOMBRE Y APELLIDO:
INSTITUCIÓN Y CARGO:
PERÍODO EN EL CARGO:

- 1) Cuéntenos brevemente la historia institucional de la Formación Profesional en su institución y que los motivó a realizarla. Asimismo, los objetivos de su organización en materia de formación, los sectores que abarca y a qué tipo de poblaciones está destinada (ocupados, desocupados, jóvenes, adultos mayores, privados de libertad, etc.)
- 2) ¿Qué opinión le merece el sistema de formación continua del MTEySS?
- 3) Sobre el diseño del Diálogo Social, ¿considera una herramienta útil para las instituciones de la Formación Profesional? Por favor fundamente.
- 4) Si se discutiría una nueva Ley de Formación Profesional ¿qué aspectos considera relevante para su inclusión?
- 5) Las investigaciones del sector indican que la formación profesional es un aditivo sustancial para mejorar la calificación del trabajo. En su rubro, ¿notó cambios en los trabajadores?, y si correspondiere, ¿en la productividad de la empresa?

- 6) Sobre la inserción laboral de los egresados de los cursos. ¿considera que las instituciones de formación tienen alguna responsabilidad con ello? Y en caso afirmativo, ¿qué medidas sugeriría?

NOMBRE Y APELLIDO: GUSTAVO ALVAREZ
INSTITUCIÓN Y CARGO: FATERyH (Encargado de Edificios) – Responsable de Formación Profesional / RIET (Red Internacional de Educación para el Trabajo) Director Ejecutivo / Red Sindical de Escuelas de Formación Profesional - Presidente
PERÍODO EN EL CARGO: 2010 - actualidad

1. A partir de 1992 se forma el Centro de Formación Profesional (CFP) N° 28 del Sindicato Único de Edificio de Rentas y Horizontal (SUTERH), el primero de la ciudad de Buenos Aires por aquel entonces, que fue llamado con el nombre “José María Freire” y esto viene ligada una visión que tenía no solamente Víctor Santamaría sino su padre Francisco Pepe Santa María. El Sindicato trabajo, no solamente el apoyo gremial, sino legitimando derechos, haciendo más fuerte los convenios colectivos. La idea era ofrecer a los afiliados la posibilidad de elegir sus propios proyectos de vida, a través de mejorar diariamente su educación. El primer CFP, se radicó en la calle Venezuela 340 (CABA) y fue modificándose la estructura a medida que fue creciendo el caudal de matrículas. Hoy contamos con cuatro CFP propios en la Capital Federal, que cuentan con diversos trayectos formativos. El principal de nuestra actividad es la carrera del Trabajador Integral de Trabajador de Edificio, que tiene componentes como: plomería, cerrajería, electricidad y seguridad

e higiene. Un paso muy importante es que esta carrera fue incorporada al convenio colectivo de trabajo del sindicato.

Éste reconocimiento no es solo simbólico. Al reconocerles la carrera, se establece un Plus salarial del 10% por haber finalizado, y por otro lado se reconoce un 5% por la certificación de competencias laborales. Luego, la formación en nuestra organización se ha expandido en muchas líneas. La segunda más importante, después de la carrera de trabajador integral de edificio, es la de gastronomía. Pero también tenemos muchos cursos sobre estética y peluquería y ahora hemos incorporado cursos sobre la Industrias Culturales, que incluyen cursos audiovisuales. El SUTERH, en sus cuatro sedes de Capital Federal entrega alrededor de 6000 certificados anuales.

Desde ésta Institución no nos quedamos solo con esto. Seguimos apostando a la educación de nuestros afiliados y sus familias. En el año 2000 se ha creado el Instituto Superior Octubre donde ofrecemos carreras terciarias. Luego, en 2013, llegó la Universidad Metropolitana de los Trabajadores para otorgar el derecho a los Estudios Superiores a nuestros trabajadores. La visión de Víctor Santamaría (Secretario General del SUTERH) es ofrecerle a los afiliados y a la comunidad en general todas las posibilidades de formación continua.

A través de los convenios con el Ministerio de trabajo de la nación que no dio la posibilidad de llegar a determinadas poblaciones que quizás con nuestros esfuerzos no podíamos llegar. Por eso Hemos realizado convenios con más de 25 sedes en todo el país y gracias al apoyo del ministerio hemos armado alrededor de 17 centros tecnológicos trabajando en un sistema Nacional de certificación de competencias laborales. Brindamos también cientos de cursos a lo largo y a lo ancho del país que

nosotros certificamos en las carreras de trabajador integral de edificio y gracias a eso miles de trabajadores de todo el territorio han incrementado sus haberes. Por el lado de las poblaciones vulnerables, que eran alrededor de 60 a un 70% de la composición de nuestros cursos, era gente que venía con muchos sueños pero también con muchas necesidades y el Sindicato y el Estado nacional le abrieron las puertas

2. Yo creo que el esquema de formación continua es sumamente necesario. Hoy en día siempre hay que hablar de formación en continuo proceso. El avance de las nuevas tecnologías y la automatización implica que todo trabajador necesita permanentemente ser calificado. Más en determinados puestos que son hoy en día polivalentes. Si vos no adquirís nuevas competencias inevitablemente te vas quedando atrás.

Es difícil si no tenes trabajo insertarse con bajas calificaciones En todo caso la opción es tomar un trabajo precario. Por eso, el estímulo que ha dado el Ministerio de trabajo a la formación continua ha marcado una diferencia importante a la modificación de la cultura de la capacitación en nuestro país, porque esto es una cuestión cultural.

Hoy en el mundo nadie puede decir que la formación profesional no existe. Está incorporada en todos los ámbitos, ya que hay una constante especialización que es valorada por todos los sectores que componen una sociedad por los tiempos que se viven.

3. Partamos de la base que el diálogo Social es fundamental en toda democracia. Es la única manera de ejecutar una política pública integral y perdurable. Desde luego

tiene que inclinar su horizonte a la inclusión de todos. Cuando hablamos de Diálogo Social es importantísimo pensar que hay un Estado presente, un sector empresario, los sindicatos y también el sector confesional. Todos juntos tenemos que tratar de encontrar los mecanismos para mejorar la calidad de vida de los trabajadores y de los argentinos en su conjunto. El Diálogo Social se debería dar en todas las áreas, en nuestro caso en la formación profesional por ejemplo los consejos de Educación y trabajo, que son una herramienta clave, no anduvieron bien, pero esperamos que mejoren. Son ámbitos propicios para definir el perfil de trabajadores del mercado laboral y generar objetivos. Es necesario pensar a 10, 20 y 30 años para poder ir formando el futuro de los trabajadores, que acompañen las líneas productivas Y si no hay diálogo es imposible avanzar, cualquier estrategia unilateral cae en saco roto.

Por parte del Ministerio de trabajo nunca fuimos convocados a un diálogo social- hablando de los consejos sectoriales-. Nosotros como una entidad sindical articulamos con otros sectores, pero no desde una mesa tripartita donde se habla de tipo de cursos, contenido, calidad, inserción laboral, etc. Sí me parece que había otros ámbitos donde los sindicatos y sus sectores eran representados, por ejemplo el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción. Los consejos a nivel jurisdiccional fueron realizados, pero en honor a la verdad nunca han funcionado bien.

4. Yo creo que si uno lee bien la Ley de Educación Técnica profesional refleja bien las diversas instancias de enseñanza técnica. Ahora bien, creo que sería importante una nueva Ley de formación profesional a nivel nacional, por varios motivos. Primero

garantice la formación profesional como un sistema propio, a través de un marco legal amplio y fuerte en el cual se pueda discutir. Reeditando un Consejo de Educación y Trabajo que realmente sirva para darle el anclaje necesario y dotar de la calidad que merecen los trayectos de formación profesional. Hablamos de Organizaciones, Centros de Formación, Docentes, Normas de competencias, etc. Una formación de calidad es decisiva a la hora de contratar a estudiantes enfrentando a nuevos requerimientos del mercado laboral o bien, reconvertir oficios. Un marco legal amplio y fuerte que le dé sustento para una convocatoria fehaciente y vinculante al diálogo social también debería ser un objetivo de la normativa. Con esto se puede dotar de una mayor calidad y estandarización a la formación. Hace bastante tiempo que la formación profesional está bastante bastardeada.

Por otro lado, implica reconocer la importancia y contribución de la FP. Muchas veces se dice que somos las ovejitas negras del sistema educativo, como algo malo y desfasado. Aquí tenemos que pensar en la integralidad de los trabajadores que reconvierten sus perfiles porque hoy en día eso es indispensable.

La FP es una herramienta muy importante ya que nosotros formamos trabajadores que van a brindar su fuerza laboral a las Pymes, y las Pymes componen la mayor parte del PBI Argentino y emplean al 80% de nuestra masa salarial

5. Hay que darle más importancia de lo que hasta ahora se le dio. Con este marco legal nuevo hay que trabajar por región dando una cuota de especificidad y mayor operatividad en cada cadena de valor. Otro desafío que tienen los centros de formación profesional es ofrecer orientación vocacional, ya que la vinculación con el

contexto socio productivo asegura el armado de trayectos formativos adaptados a las necesidades reales y puntuales de la matriz productiva

También es loable que exista un sistema de evaluación y monitoreo permanente, donde haya un seguimiento de los egresados y para eso necesitamos un marco normativo general. Con esto no hacemos más que generar legitimidad a las prácticas laborales que nos está faltando. Existen otros países como Alemania con sistemas de FP institucionalizados que cobraron un rol preponderante en las relaciones laborales, mejorando tanto calidad laboral como productividad.

6. Lamentablemente no existe ninguna política de los centros con respecto a la inserción laboral, hay que generar conciencia en base a la relación y articulación con el contexto socio productivo. Hoy la mayoría de los centros de formación profesional no tienen ni la dinámica ni la formalidad de generar determinadas vinculaciones. Se da algunas veces vinculaciones informales pero que por supuesto no responden a una normativa y procedimiento de vinculación. Hay que instituir los procedimientos administrativos, hay que hacer encuestas a las empresas, hay que saber cómo relacionarse, cómo generar un vínculo para que los estudiantes hagan sus prácticas pre-profesionales. Para ello también necesitas el marco legal y esto también puede ser subsanado con la nueva Ley de Formación profesional a nivel nacional.

La intermediación laboral en el circuito de formación requiere de un esfuerzo conjunto, para que los trabajadores y los estudiantes no sientan que los dejamos solos luego de finalizar sus clases.

La educación laboral sirve para que los trabajadores y estudiantes puedan armar su propio proyecto de vida y desenvolverse en el mundo del trabajo. Todo lo que

estamos haciendo, los cursos, las normas de competencia, el diseño de los talleres, la capacitación con los docentes y con tutores, debe estar pensando para acompañar el trayecto laboral de los trabajadores en un contexto de enorme volatilidad del mercado laboral.

NOMBRE Y APELLIDO: Daniel López
INSTITUCIÓN Y CARGO: Sindicato de Mecánicos de la República Argentina
PERIÓDO EN EL CARGO: 2010 - actualidad
FECHA ENTREVISTA: 19 DE SEPTIEMBRE DE 2016

1. El sindicato SMATA concibe a la formación profesional como una herramienta tan indispensable como la administración de la obra social. También tiene una mirada más general porque su alcance no se circunscribe solamente los afiliados del gremio sino también que está abierto a la comunidad en su conjunto.

Hubo algunos hechos que han sido fundamentales para que la FP sea considerada un servicio importante de nuestro gremio y tienen que ver con que la industria automotriz ha sufrido cambios tecnológicos de envergadura a fines de los 80 y principio de los 90.

Desde este momento aparece la electrónica en la mecánica, y era necesario acompañar con perfiles de mano de obra a los procesos de reconversión del sistema mecánico al electrónico. Estos cambios, que fueron disruptivos, interpelaron a la organización sindical en la necesidad de formar trabajadores más calificados a instancias de sus sindicatos.

En la década de los 90 desde el CONET (hoy INET) se empezaron a promover los convenios con sindicatos para el tema de la formación profesional en la ciudad de Buenos Aires.

Desde el sindicato de mecánicos teníamos un solo centro de formación profesional radicado en la Capital Federal. La organización empezó a diagramar una estrategia pedagógica específica, desde la cual también se tenía en cuenta a la demanda del mercado. Pero esas necesidades empezaron a ser relevadas por el SMATA.

Recién el año 2001 se crea y se fortalece el espacio de formación de nuestro sindicato. Pero recién en el año 2003 y 2004 se consolida el apoyo del Ministerio de trabajo de la nación lo que refleja que hoy en día llegamos a las 40 sedes del de formación profesional en todo el país, con distintas modalidades y niveles. Las mismas cuentan también con acuerdos en territorios específicos. Desde el año 2005 tenemos más de 40 normas de competencias y también más de 40 diseños curriculares que nos permiten ampliar la gama de perfiles para nuestros trabajadores.

Las poblaciones que visitan nuestra red, tienen que ver con trabajadores que quieren sumar conocimiento para su oficio y también para jóvenes desocupados y poblaciones vulnerables en general. Al trabajo cotidiano, también hemos realizado trabajos de capacitación en cárceles. La inseguridad no se resuelve con más cárceles, sino con justicia social.

2. La verdad que pudimos hacer un montón de cosas. Tenemos algunos inconvenientes con la burocracia pero en líneas generales hemos hecho cosas muy grandes.

Armamos de cero, más de 40 centros de formación profesional, y también con la certificación de competencias hemos podido certificar y construir derechos para miles de trabajadores mecánicos en su rubro.

3. El diálogo social es sumamente necesario. En nuestro caso tenemos siempre una contraparte empresarial del otro lado, pero nosotros negociamos a partir de las necesidades de la gente y no de las necesidades de las empresas. Por supuesto que tenemos en consideración la realidad de las empresas.

Es cierto de igual modo, que si vos sostenes en un esquema de Taylorismo, donde un trabajador las 8 horas que está hace lo mismo no tiene mucho sentido realizar formación, en tal caso, nosotros intercedemos con la capacitación para lograr romper ese sistema, y forjar perfiles más integrales. Los consejos sectoriales se hacían todos los años, pero eran muy abiertos y no definían mucho. Yo les pediría a los empresarios definiciones concretas de cómo hacer con las cosas pendientes. El mercado de trabajo discrimina y tenes que tener lugares para discutir.

4. Hay que construir más instituciones para los espacios de diálogo social. Vale discutir también conceptualmente el rumbo del sector, no toda capacitación es formación profesional. Por otro lado, el sistema de formación tiene que trabajar entorno a los conceptos de la productividad, sino lo hace el privado solo. Nosotros tenemos que ayudar a re-definir que es un puesto de trabajo, esto muchas veces no es discutido a la hora de armar programas de formación en oficios.

En definitiva, le estamos dando herramientas a la gente con información técnica muy precisa, pero nada de discusión

Algo también en lo que se debería trabajar es el tema equipamiento, que es clave. Casi nunca alcanza, lo que debería suceder es que haya control sobre los recursos invertidos, en perspectiva de la calidad de los cursos. A partir de allí hacer mediciones de impacto, es decir, que cosas cambiamos haciendo formación profesional.

Algo importante que busco instalar el MTEySS y que no pudo penetrar en los centros es la cuestión de la orientación laboral. El pibe que entra en un centro de FP no sabe cuáles son los horizontes de su trayecto formativo. Los centros deberían poder suplir este déficit. Esto se hace con recursos, nosotros tratamos de hacerlo, pero hay que armar un área precisa de orientación laboral. Las jurisdicciones educativas no lo han tomado. El MTEySS tuvo cursos, pero no tiene institucionalidad desde la Educación, lo que hace que pierda fuerza. Esta es una cuestión pertinente y pendiente

5. La realidad es que no se hizo de manera sistemática. La formación nos permitió consolidarnos dentro de la estructura de la empresa. La estrategia del sindicato es la siguiente: las empresas tendían a traer personas de afuera para mandos gerenciales. El Smata se comprometió a calificar a compañeros de la línea de producción para que puedan acceder a esos cargos, dejando la posibilidad a los empresarios a traer a gente de afuera a lugares menos calificados. Esto tiene un impacto muy grande en las relaciones laborales en una fábrica.

Por otro lado, hemos armado carreras terciarias, en segmentos de menor calificación a mayor. Tenemos tecnicatura como complemento de nuestros cursos posmedia. Formamos por ejemplo en automatización industrial que son lugares jerárquicos, pensado para el ascenso de categorías de trabajadores. Un tipo que hacia el curso de instalador de GNC, aire acondicionado, son servicios que fueron novedosos y con tasas de inserción impresionante. Desde la FP acompañamos a su especialización y también a la creación de nuevos oficios.

6. Recién en el 2014 tuvimos alguna conexión con los programas de inserción laboral, pero fue tardío y nunca tuvo una lógica sistemática. Si bien estaba en la búsqueda de todos nosotros, al no haber instituciones y articulación con el Ministerio de Educación quedo todo en buenas intenciones. Te pongo un ejemplo, Toyota entrevistó a 7mil personas para tomar a 30, solo para que puedan terminar la secundaria en su escuela técnica y recién luego tomarlos. Aquí subyace un tema importante, el Estado nunca se metió en el proceso de selección de las empresas. Hay test que son discriminatorios y nocivos. Hay desidia para abordar este aspecto de las relaciones laborales.

OMBRE Y APELLIDO: Luis Liberman
STITUCIÓN Y CARGO: Director del Instituto Terciario Leopoldo Marechal (ITLM) SGBATOS. Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FeNTOS)
ERÍODO EN EL CARGO:4 años

1. El ITLM se crea en el año 1989 acompañando la figura del recientemente creado CFP 16 en convenio con la Ciudad de Buenos Aires / Conet.

Durante muchos años la figura jurídica que se utilizó es la del CFP, en el año 2013 a solicitud y propuesta del Secretario General se constituye la Unidad de Educación y Formación profesional como órgano de gestión y gobierno de la política de formación y desarrollo de carrera del Sindicato con la empresa Aysa y extensivamente con la comunidad. La referencia a la configuración de una política es relevante para comprender la articulación entre los trabajadores y la empresa a través de lo establecido en el CCT.

Entendemos que la población primaria que es objeto de esta política son los trabajadores sanitaristas, asimismo se ha desarrollado en el marco del Plan Argentina Trabaja acciones con cooperativas, como así también se ha implementado el Programa "Ellas Hacen".

2. Como toda política del estado se orienta esencialmente a la formación y pierde de vista otras articulaciones, no obstante entendemos que es una decisión política que en algunos casos no acompaña las necesidades de nuestra institución, Vemos esencialmente una cuestión de radialidad y falta de entrecruzamiento de acciones. Por otro lado la burocracia interna es demasiado rígida para aceptar cambios surgidos de estas instituciones. Desde una primera lectura esa política es esencialmente una política de subsidio dirigido, falta evaluación, control y sistema de

análisis de desarrollo de carrera que permitan mejorar y fortalecer las diferentes propuestas institucionales

3. En nuestro país las mesas de diálogo están escindidas de la realidad que pretenden habitar, así el continuum educación y trabajo no refleja necesariamente ni la correcta identificación del problema, entendido como la demanda de más y mejores trabajadores, ni la cuestión de la devaluación de las credenciales, ni la lógica de las certificaciones, ni la mirada al empleo.

Por lo tanto, es una herramienta útil... si se usara en un sentido estratégico y prospectivo.

- 4- Si entendemos que esa Ley sería independiente de la formación técnica, sostendría una mayor articulación con las Universidades, asumiendo la concreción de un plan estratégico que deje lugar al análisis de los nuevos oficios y las características del entramado productivo.

Impulsaría el reconocimiento del MTESS como propiciante de un sistema de formación, considerando la articulación con educación a efectos de suplir las cuestiones de currículo y formación docente. Analizaría la matriz por la cual las instituciones formadoras articulan con el mundo del trabajo al que teórica y prácticamente acceden. Sugeriría la evaluación de dichos centros sobre todo con relación a los resultados que proponen y las metas consolidadas.

5- En nuestro caso (la relación Aysa – Sgbatos) claramente se evidencia el aporte en la inserción. Se trabajó en tres ejes: la certificación de competencias; la articulación con una oferta subsecuente de FP, la elaboración de trayectos más complejos; la terminalidad de estudios medios. Los resultados los vemos en las evaluaciones de desempeño. El Instituto Marechal está muy empoderado por parte de los trabajadores, es parte de la identidad sanitarista.

6-

- a) Si... cuando se hacen cargo.
- b) Articulación con mesas de expertos por sector
- c) Articulación con el sistema universitario.
- d) Definición de un ámbito de experimentalidad para la caracterización y desarrollo de planes de estudio.

NOMBRE Y APELLIDO: GUILLERMO SIRO
INSTITUCIÓN Y CARGO: CONFEDERACIÓN GENERAL ECONÓMICA DE LA R.A. PRO-SECRETARIO Y RESPONSABLE DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL
PERÍODO EN EL CARGO: 2007 - ACTUALIDAD

- 1) La CGERA es una institución que nace en el 2005 como escisión de la vieja CGE. Se constituyó la entidad con sesenta cámaras industriales y regionales de todo el País. La misión fue armar una entidad que nucleee pymes industriales para fortalecerlas.

A partir del año 2009 empezamos a desarrollar en conjunto con el MTEySS un plan nacional de promoción y calificación del empleo. Lo hicimos pensando en la representación de nuestros socios, pero también desde el punto de vista de los consumidores argentinos. Las empresas asociadas utilizan mano de obra intensiva, que fabrica y desarrolla productos para el mercado interno. Por eso en la última década hemos crecido e incorporado mucha tecnología a los procesos productivos.

Para la competitividad de las PYMES industriales el personal calificado es indispensable. Es por eso que el plan de acción apuntaba principalmente a eso. Empezamos con formación profesional, desarrollando un diagnóstico de la cadena de valor de nuestras cámaras, desde allí elaboramos y clasificamos requerimientos de empleo, que nos definió los cursos que íbamos a emprender. Empezamos con oficios administrativos y a partir de ahí detectamos la demanda sobre nuevos sector que precisaban trabajadores de oficios, muchos que se habían perdido, y otros nuevos. Es importante recalcar que nosotros no pensamos las relaciones laborales como se establecen en Malasia, China o Singapur, sino que nuestras empresas crean valor y trabajo a partir de, y para los trabajadores argentinos, con todo lo que eso implica en costos laborales y calidad.

Poblaciones destinatarias: Las poblaciones que trabajamos son un 40% trabajador desocupado y 60% ocupado. Esta proporción fue cambiando y le dimos más lugares a los que todavía no tenían un empleo. Hemos logrado una inserción de trabajadores a los emprendimientos independientes. Según las encuestas que realizamos anualmente desde nuestra institución el 50% de los egresados se insertaba como asalariado o desarrollaba su emprendimiento independiente. Además de eso trabajamos con el Servicio Penitenciario Federal, en conjunto con el MTEySS para

desarrollar un programa en sistemas carcelarios. Los mismos están dirigidos para las personas detenidos y pero también para los que recuperan su libertad. Los empezamos capacitando en el sector textil, marroquinería y calzado. Algo de mecánica de Motos junto con el gremio SMATA. Para los liberados gestionamos cursos de gestión de negocios. La idea es acompañar los programas de empleo independiente del Ministerio de trabajo para facilitarse un sustento de vida, ya que son poblaciones a las que les cuesta encontrar un puesto en relación de dependencia.

2)

Yo creo que es muy bueno. Se ha desarrollado programas de capacitación donde se han formado gente en oficios importante. El problema es que si no hay un programa de gobierno con perfil industrial es muy difícil que la formación sea útil. Si la formación solo es un método de contención en sí misma, estamos en problemas. Ahora si la formación es preparar a los desocupados en la aplicación de nuevas tecnologías para la producción, en el marco de un plan nacional de promoción de la industria con valor agregado, donde las pymes tengan un importante control, no solo en la oferta nacional sino en los bienes transables, entonces la herramienta de certificación de competencia y la formación tiene un verdadero sentido inclusivo y de desarrollo. El sector empleador debe participar en la formulación de la currícula porque nosotros sabemos que perfiles necesita el mercado de trabajo.

3) Es una herramienta imprescindible. No se puede construir una sociedad civilizada, o una política productiva sin diálogo entre las partes. Empleadores, trabajadores, el Estado. También considero que tiene que haber lugar para las organizaciones sociales en el diálogo social, ya que ellos representan a trabajadores informales o

desocupados que no son tenidos en cuenta en las convenciones colectivas de trabajo. En ese marco yo creo que hay que desarrollar mecanismos de trabajo permanente, en donde no solo se resuelvan los problemas urgentes sino en la planificación a 20 años.

- 4) Si se discutiría una nueva Ley de Formación Profesional ¿qué aspectos considera relevante para su inclusión?

Incorporaría más al sector empleador en el proceso de la currícula y de la reglamentación de los programas de los cursos de formación profesional. Nosotros como implementadores y empresarios deberíamos poder colaborar. Ahora se ha intentado en el COPRETIN, el problema de la actualidad (agosto, 2016) es que se viene un enfoque de trabajo de servicio, no industrial. Eso me preocupa enormemente. Sobre todo porque cuando se hicieron las encuestas a empresas para definir los programas y enfoques y no hubo ponderación. Había igual cantidad de encuestas a mineras, agropecuarias, y sector industria. Ninguna de ellas eran pymes. Entonces tenemos que segmentar, y ver la posibilidad de que las pymes se expresen. El valor agregado tiene que ser a través de las PYMES para evitar concentración. UN País sin industria, como decía Pellegrini, es que no es una nación.

- 5)

Hemos visto un impacto muy positivo. Cuando esa industria también desarrolla inversiones en nuevas tecnologías se acrecientan los efectos. Tiene que ir de la mano una política industrial con el desarrollo de la formación profesional. Recientemente estamos incorporando a la cadena de valor de nuestras cámaras la impresión 3D para generar prototipos, de pre producción, donde se han logrado

reducir los costos en un 50% de productos masivos, nosotros tenemos cursos que forman nuevos técnicos.

- 6) Hay que cambiar la resolución donde se permita a los egresados de los cursos hacer un Entrenamiento para el Trabajo (ver en éste módulo) y no que solo puedan ingresar a una relación laboral efectiva. Una empresa quiere probarlos a través de un régimen de promoción y no puede. Eso es lo que yo cambiaría principalmente.

NOMBRE Y APELLIDO: Juan Facundo Esquivel
INSTITUCIÓN Y CARGO: Fundación Prosperar, Presidente
PERÍODO EN EL CARGO: 2012 - 2016

- 1) **PROSPERAR** es una joven Fundación, creada con el objetivo principal de intervenir en los procesos sociales y económicos del ámbito provincial, nacional e internacional, enfocándose para ello en la generación y transmisión de conocimientos a través de la formación, investigación y transferencia. A tal fin, ha constituido el **Instituto Económico Nacional**, entidad de educación pública de gestión privada con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia del Chaco, como Unidad Educativa Privada – **UEP 167**.

El **OBJETIVO GENERAL** de la Institución es proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces

de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático.

En los últimos años, la FUNDACIÓN PROSPERAR ha trabajado intensamente en la formación profesional de recursos humanos de todo el NEA, mediante cursos de diversa duración y alcance, aprobados por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia del Chaco, entre los que se incluyen: Gestión de la Industria Audiovisual, Marketing y Comunicación en Internet, Elaboración y Gestión de Proyectos Agroindustriales, Aprendiendo Finanzas (Finanzas para No Financistas), Curso Intensivo de Comercio Exterior, Gestión de Cooperativas, Introducción a la Psicología en el Ámbito Empresarial, Contabilidad para Todos, Gestión de Micro emprendimientos, Economía para No Economistas, Oratoria, Implicancias Prácticas de Monotributo e IVA, Entrenamiento en Herramientas Creativas para el Marketing, Finanzas para No Financistas (Finanzas Estratégicas) y Finanzas para No Financistas (Finanzas Tácticas).

2) Como política pública es muy interesante. La intención de procurar inclusión al mercado laboral como lograr calidad de los empleos es acertado. Como la mayoría de la política pública, su ejecución dista del espíritu fundacional. Para ser preciso hay “discrepancias” entre las unidades ejecutaras y la intención o espíritu de la política integral de Formación continua. En gran medida las gerencias del interior desconocen el alcance, procedimientos, y en sí mismo el espíritu de la herramienta.

3)

Si, considero útil todo espacio o herramienta que invite al dialogo para construir consenso para delinear acciones que atiendan el presente con una consecuencia de

futuro. No tuve oportunidad de participar Institucionalmente del dialogo social propuesto por el ministerio.

- 4) Una ley de formación profesional debería abordar la formación de tanto de persona con empleo como personas sin empleo. Para ser pragmático voy a proponer atender dos necesidades visibles de los dos segmentos mencionados.

Para personas con empleo: incorporaría permiso de formación dentro del horario laboral de hasta 120hs. anuales y/o el 10% de su carga horaria total anual. Muchas veces la posibilidad de asistir y cumplir con los procesos formativos se hace imposible para quienes se encuentran en regímenes laborales poco flexibles.

Para personas sin empleo: Velaría por la gratuidad de las propuestas y/o por herramientas de compensación y/o contraprestación cuando se traten de propuestas formativas que impliquen una inversión importante por parte de sector público y/o privado.

- 5)

Como unidad formativa podemos decir que se nota un cambio en la actitud y motivación de los egresados a la hora de buscar trabajo. Se perciben como mejores calificados, y al tener un documento que certifique dicha cualificación les genera confianza en sí mismo. Podríamos decir que, en términos perceptivos, en gran parte de los egresados, deja de ser una “problema” la aptitud.

- 6)

Sí, creo que responsabilidad tenemos y mucha a la hora de elaborar un plan de estudio, designar un docente y diseñar las herramientas de aprendizaje. Aquí radica el “éxito” de las competencias que adquiere el formado.

Como medidas sugiero brindar a las instituciones mayores lineamientos de las necesidades de propuestas formativas de los distintos sectores económicos, productivos y sociales, como así también dotar de herramientas suficientes para poder abordarlas.

ANEXO II

ANEXO II

Las recomendaciones de la OIT para la formación profesional y el trabajo decente

En este Anexo I nos abocaremos a trabajar sobre las disposiciones centrales referidas a la formación profesional y educación para el mundo del trabajo, focalizando, desde nuestro punto de ver los principales lineamientos de la OIT para la materia que va desde 1962 hasta el 2004.

La Organización Internacional de Trabajo es el organismo autónomo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, que tiene como países socios a 177 estados¹³⁰.

RECOMENDACIÓN SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL, 1962

¹³⁰ http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/qst_mem.htm

Nº: 117	
DEFINICIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="565 285 1318 827">▪ La formación no es un fin en sí misma, sino un medio de desarrollar las aptitudes profesionales de una persona teniendo en cuenta las posibilidades de empleo y de permitirle hacer uso de sus capacidades como mejor convenga a sus intereses y a los de la comunidad; la formación debería tender a desarrollar la personalidad, sobre todo cuando se trata de adolescentes. <li data-bbox="565 869 1214 974">▪ La formación constituye un todo cuyos diversos elementos no pueden ser disociados. <li data-bbox="565 1016 1240 1268">▪ La formación es un proceso que continúa durante toda la vida profesional de un individuo, conforme a sus necesidades individuales y de miembro de la comunidad. <li data-bbox="565 1310 1305 1562">▪ La formación debería estar exenta de toda forma de discriminación por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. <li data-bbox="565 1604 1318 1772">▪ La formación exige la cooperación continua de todas las personas y organismos interesados, conforme a lo previsto en el párrafo 11
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="565 1824 1305 1856">▪ Cada país debería disponer de un sistema de

<p>PLAN Y ADMINISTRACIONES NACIONALES</p>	<p>medios de formación cuyo número, distribución geográfica y programas se adapten a las necesidades económicas y a las posibilidades de empleo del país considerado en su totalidad o de cada región o localidad, según lo que más convenga, a fin de satisfacer las necesidades de los residentes en el país.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Las autoridades públicas y los diversos organismos públicos y privados que en cada país se ocupan de formación deberían, dejando libre juego a la iniciativa y asegurando la adaptabilidad a las necesidades de las diversas ramas de la actividad económica, de las regiones y de las localidades, colaborar en el desarrollo de servicios bien coordinados.▪ Los servicios de formación plenamente coordinados deberían ser revisados regularmente y deberían adoptarse medidas, si hubiera lugar, para adaptarlos a la evolución de las necesidades.▪ La colaboración en el plano nacional debería ser llevada a cabo mediante uno o varios organismos idóneos, plenamente representativos de los medios interesados
---	---

	<ul style="list-style-type: none">▪ Deberían crearse comisiones consultivas representativas de las ramas de actividad económica o de las ocupaciones a fin de ayudar a los organismos mencionados en el párrafo 5 a determinar las necesidades en materia de formación para las ocupaciones que les conciernan y a desarrollar programas de formación destinados a dichas ocupaciones.▪ Deberían adoptarse medidas a fin de que las condiciones de trabajo de las personas, y sobre todo de los jóvenes que reciban formación, bien en una empresa, bien en una institución de formación, sean satisfactorias, y en particular para que su trabajo esté convenientemente limitado y presente un carácter esencialmente educativo.▪ El trabajo de los educandos en las instituciones de formación no debería tener por objetivo principal la obtención de beneficios comerciales.▪ La formación para ocupaciones respecto de las cuales se hayan establecido normas nacionales de calificación debería comprender exámenes cuyas normas hayan sido fijadas de modo uniforme y
--	---

	<p>permitan establecer criterios seguros y plenamente válidos, y deberían tomarse las medidas necesarias para asegurar la observancia de esas normas de examen.</p>
<p>MEDIDAS DE COLABORACION</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todos los medios interesados en la formación, y en particular las autoridades públicas, las instituciones docentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían aprovechar toda ocasión para prestarse asistencia y consultarse recíprocamente respecto a la elaboración de planes de formación, la aplicación y realización práctica de los mismos y, de modo general, a todas las cuestiones relativas a la formación. ▪ Los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían formar parte de los organismos encargados de dirigir las instituciones públicas de formación y de vigilar su funcionamiento técnico; cuando no existan dichos organismos, los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían ser asociados estrechamente en alguna otra forma al funcionamiento de las referidas instituciones.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪
MEDIDAS DE ORIENTACION PROFESIONAL Y DE SELECCION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los candidatos a la formación, y especialmente las personas que no la hubieren recibido, deberían tener a su alcance orientación profesional individual proporcionada por los organismos competentes en orientación profesional o de asesoramiento en materia de empleo, antes de elegir ocupación o de iniciarse en una formación determinada.
PREPARACION PROFESIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La preparación pre profesional debería proporcionar a los jóvenes que no hayan ejercido todavía una actividad profesional una iniciación en una variedad de tipos de trabajo. No debería efectuarse en detrimento de la educación general ni en reemplazo de la primera fase de la formación propiamente dicha.
ORGANIZACION DE LA FORMACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los programas de formación y las materias de que traten deberían determinarse en forma que faciliten la adaptación profesional futura de los educandos, dentro del ámbito de la ocupación de que se trate. ▪ Todos los trabajadores que deseen mejorar

	<p>sus conocimientos generales, técnicos o comerciales, deberían tener a su disposición cursos complementarios a fin de facilitar su promoción y mejorar de en esa forma su situación social y económica.</p>
<p>METODOS Y MEDIOS DE FORMACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ . Los ejercicios de formación deberían estar concebidos de modo tal que los educandos comprendan el valor práctico de lo que ejecutan y la utilidad de todo artículo producido. ▪ Deberían llevarse registros detallados sobre la formación dada y los progresos logrados; además, debería estimularse a los educandos a que mantengan sus propios registros detallados sobre la formación recibida y a que adquieran la costumbre de verificar los resultados de su propia actividad. ▪ Cuando los medios de formación, especialmente en las regiones aisladas, no respondan a las necesidades en materia de formación de la población local, deberían completarse, según los casos, con uno o varios de los medios siguientes.

<p>PAISES EN VÍAS DE INDUSTRIA- LIZACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Los países en vías de industrialización deberían tratar de desarrollar progresivamente sus sistemas de formación de conformidad con las disposiciones de la presente Recomendación.▪ Deberían, en primer lugar, dedicarse a establecer un inventario de sus necesidades y recursos actuales y futuros de mano de obra.▪ Debería establecerse un plan sobre la creación y desarrollo de medios de formación destinados a satisfacer dichas necesidades, concediendo prioridad, según las circunstancias.▪ (2) Estas medidas deberían incluir la creación, especialmente en las zonas rurales, de instituciones de formación especiales, tales como simples talleres de formación para un pequeño número de oficios básicos y la adaptación de los métodos de formación al nivel de instrucción y al grado de desarrollo de los grupos rurales en las localidades de que se trate.▪ Al organizar la formación en las regiones rurales se debería tener en cuenta la posibilidad de desarrollar nuevas actividades económicas con los recursos naturales de la región, respetando las
--	--

	tradiciones culturales de la población local.
RECOMENDACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DEL EMPLEO (DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS), 1984 (NÚM. 169)	
DISPOSICIONES GENERALES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, prevista por el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964, debería ser considerada como un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar. ▪ El completo reconocimiento por parte de los Estados Miembros del derecho a trabajar debería estar vinculado a la aplicación de políticas económicas y sociales destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, debería constituir la prioridad y ser parte integrante de las políticas económicas y sociales de los Miembros y, cuando sea apropiado, de sus planes destinados a satisfacer las necesidades esenciales de la población. ▪ De conformidad con la práctica nacional, las políticas, planes y programas mencionados en los párrafos 3 y 4 de la presente Recomendación deberían ser formulados y aplicados en consulta y cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y con otras organizaciones representativas de las personas interesadas, en particular las del sector rural que son objeto del Convenio y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975.
EMPLEO DE JOVENES Y DE GRUPOS Y PERSONAS DESFAVORECIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el contexto de una política global del empleo, los Miembros deberían adoptar medidas con miras a satisfacer las necesidades de todas las categorías de personas que tengan frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero, como ciertas mujeres, ciertos trabajadores jóvenes, los inválidos, los trabajadores de edad, los

	<p>desempleados por largos períodos y los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en su territorio. Dichas medidas deberían ser compatibles con las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo relativos al empleo de esos grupos y con las condiciones de empleo establecidas con arreglo a la legislación y práctica nacionales.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ La presente Recomendación podrían incluir, entre otras, las siguientes:<ul style="list-style-type: none">○ Educación general accesible a todos y programas de orientación y formación profesionales para ayudar a dichas personas a encontrar trabajo y mejorar sus oportunidades de empleo y sus ingresos;○ la creación de un sistema de formación vinculado tanto al sistema educativo como al mundo del trabajo;○ servicios de orientación y del empleo para facilitar el ingreso de esas personas en el mercado del empleo y proporcionarles empleos conformes a sus calificaciones y
--	--

	<p>aptitudes;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ programas de creación de empleos remunerados en regiones, áreas o sectores determinados;
<p>- RECOMENDACIÓN SOBRE EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS, 2004 .Nº: 195</p>	
<p>OBJETIVOS, ÁMBITOS DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ los efectos de la presente Recomendación: <ul style="list-style-type: none"> (a) la expresión aprendizaje permanente engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones; (b) el término competencias abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico; (c) el término cualificaciones designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial,

	<p>y</p> <p>(d) el término <i>empleabilidad</i> se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.</p>
<p>ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Miembros deberían: <ul style="list-style-type: none"> • definir, con la participación de los interlocutores sociales, una estrategia nacional de educación y de formación, y crear un marco de referencia para las políticas de formación en los planos nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa; • elaborar políticas sociales de apoyo y de otra índole, y crear un entorno económico e incentivos que alienten a las empresas a invertir en educación y formación, a las

<p>EDUCACIÓN Y FORMACIÓN</p>	<p>personas a desarrollar sus competencias y avanzar en sus carreras, motivando y facilitando la participación de todas ellas en los programas de educación y formación;</p> <ul style="list-style-type: none"> • desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho
<p>EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PREVIA AL EMPLEO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Miembros deberían: <ul style="list-style-type: none"> ▪ reconocer la responsabilidad que les incumbe en materia de educación y formación previa al empleo y, en colaboración con los interlocutores sociales, mejorar el acceso de todos a éstas, con el fin de incrementar la empleabilidad y facilitar la inclusión social; ▪ desarrollar enfoques no formales en materia de

	<p>educación y formación, en especial para los adultos que no tuvieron acceso a las oportunidades de educación y formación cuando eran jóvenes;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ fomentar, en la medida de lo posible, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la adquisición de conocimientos y la formación;
<p>MARCO PARA EL RECONOCI- MIENTO Y LA CERTIFICA- CIÓN DE LAS APTITUDES PROFESIONA- LES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (1) Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieron e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal. ▪ (2) Los métodos de evaluación

	<p>deberían ser objetivos, no discriminatorios y vinculados a normas</p>
<p>PRESTADOR ES DE SERVICIO DE FORMACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Miembros deberían: <ul style="list-style-type: none"> ▪ desarrollar un marco para la certificación de las cualificaciones de los prestadores de formación; ▪ definir el papel que incumbe al gobierno y a los interlocutores sociales para promover el desarrollo y la diversificación de la formación; ▪ incluir la gestión de la calidad en el sistema público, promover su desarrollo en el mercado privado de la formación, y evaluar los resultados de la educación y la formación, y ▪ elaborar normas de calidad aplicables a los instructores y proporcionar a éstos oportunidades para alcanzarlas.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Miembros deberían: <ul style="list-style-type: none"> ▪ asegurar y facilitar, durante toda la vida de la persona, la participación y el

<p style="text-align: center;">ORIENTA- CIÓN PROFESIO- NAL Y SERVICIOS DE APOYO A LA FORMACIÓN</p>	<p>acceso a la información y la orientación profesional, a los servicios de colocación y a las técnicas de búsqueda de empleo, así como a los servicios de apoyo a la formación;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ promover y facilitar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como las buenas prácticas tradicionales en relación con los servicios de información y orientación sobre la trayectoria profesional, y servicios de apoyo a la formación; ▪ determinar, en consulta con los interlocutores sociales, las funciones y las responsabilidades respectivas de los servicios de empleo, los prestadores de formación y otros prestadores de servicios pertinentes en lo que atañe a la información y la orientación profesional, y ▪ proporcionar información y orientación en materia de capacidad empresarial, promover las competencias empresariales y
--	--

	<p>sensibilizar a educadores e instructores acerca del importante papel que desempeñan las empresas, entre otros, en lo que atañe al crecimiento y a la creación de empleos decentes.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia en base a recomendaciones de la OIT n°117, 169 y 195. Véase en: <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

BILIOGRAFÍA

- Agüero, v.; Labarca, G. (1998). Fondo de capacitación y entrenamiento: Sugerencias y modelo operativo. Santiago de Chile: Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ. Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe (FRG/96/S38).
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000), "Estudio introductorio", en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992): La hechura de las políticas públicas ("Estudio introductorio"), México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Amargós, Oscar (2004) ¿Educar para qué trabajo?; discutiendo rumbos en América Latina... [Et al.] ; Claudia Jacinto, coordinadora. Buenos Aires :La Crujía.
- Aucoin, P. (1990), «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums», en Governance: An International Journal 01Policy and Administration, vol. 3, n.O 2, pp. 115-137. Artículo

- traducido por Moisés AMORÓSAucoin, P. (1996) Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos, en Brugué, Q. y Subirats; J., Lecturas de Gestión Pública, Madrid: MAP.
- AULAS Y ANDAMIOS (2008) Fundación UOCRA, año 1, publicación 2, julio-septiembre.
- AULAS Y ANDAMIOS (2008), año 1, publicación 1, abril-junio. Fundación UOCRA
- AULAS Y ANDAMIOS (2009), año 2, publicación 3, febrero: Fundación UOCRA
- AULAS Y ANDAMIOS (2009), año 2, publicación 4, abril-junio: Fundación UOCRA
- AULAS Y ANDAMIOS (2009), año 2, publicación 5, octubre: Fundación UOCRA
- AULAS Y ANDAMIOS (2010) , año 3, publicación 7, junio: Fundación UOCRA
- AULAS Y ANDAMIOS (2015) ,año 8, publicación 21, mayo: Fundación UOCRA
- Bardach, E. (2001). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: CIDE.
- Basualdo, Eduardo (2001) Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes-FLACSO-IDEP.
- Bauman, Zygmunt (1998b), [1999].La globalización: Consecuencias humanas, México: Fondo de Cultura Económica,
- Beccaria, Luis (2005) “Jóvenes y empleo en la Argentina, Año 1, Nros. 1-2,” , septiembre; en Anales de la Educación común: Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires
- Benito, M. L. (2002) Negociaciones colectivas de trabajo en Argentina : Procesos de cambio en la acción sindical [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en:
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.504/te.504.pdf>
- Bertranou F. y Maurizio R. (2011), Eds Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina: Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires
- Bertranou y Casanova L. (2015). Trayectoria hacia el trabajo decente en los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas de educación, formación para el trabajo y protección social. Oficina del Trabajo. Buenos

- Aires. Obtenido de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_454395.pdf
- Bertranou, Casanova (2015) Las instituciones laborales y el desempeño del mercado de trabajo en Argentina. Buenos Aires: OIT
- Cavarozzi, Marcelo (1991), "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 74. Octubre-Diciembre, 85-111
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Obtenido de:http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf [Fecha de consulta: 19 de junio de 2016]
- CEPAL/ OIT (2013), Coyuntura laboral en América latina y el Caribe, Desafíos e innovaciones de la formación profesional, Octubre.
- CEPAL/OIT (2015): Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La evolución del empleo en las empresas de menor tamaño entre 2003 y 2013: mejoras y desafíos. Publicación de las Naciones Unidas. OIT, octubre, No. 13. Santiago de Chile
- Cienfuegos y Vera (2013), Activación de las políticas públicas de empleo. el caso de los programas de capacitación para jóvenes en Argentina y Chile, Obtenido de: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/2013/03/activacion-de-las-politicas-publicas-de-empleo-el-caso-de-los-programas-de-capacitacion-para-jovenes-en-argentina-y-chile/>
- Cimoli, Novick y Palomino (2007), Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal, pp. 13-45, 1ª edición, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ISBN 978-84-96571-68-6.
- CIPPEC (2015), La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. Obtenido de: <http://www.cippec.org/documents/10179/51825/146+DPP+GP,%20La+vinculaci%C3%B3n+entre+planificaci%C3%B3n+y+presupuesto+como+herramienta+de+la+gesti%C3%B3n+p%C3%ABlica+por+resultados.pdf/896b54c2-9a8f-4266-8c19-e6a4429af624>, [fecha de consulta: 3 de junio de 2016]

CONFEDERACIÓN GENERAL ECONÓMICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

(2015) Red de Formación Continua CGERA. Documento institucional, Buenos Aires.

Coraggio, J. (1998), Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local, Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires.

Cortés, R., Groisman, F., & Hoswoszki, A. (2003, agosto). Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas. Ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.

Domenech, Eduardo (2007), El banco mundial en el país de la desigualdad. Políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina. En publicación: Cultura y Neoliberalismo. Grimson, Alejandro Coord., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, Buenos Aires. Julio. ISBN: 978-987-1183-69-2

Drazin, R. (1990). «Professionals and innovation: Structural-Functional versus radical structural perspectives». *Journal of management Studies*, (27), pp. 245-263.

Equipo cambio estructural y desigualdad social (2000) Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000), en Cuadernos CEPED n° 4: 123-167. Obtenido desde:

http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/c19_01.pdf

FUNDACIÓN UOCRA (2009) Plan Nacional de Calificación para los Trabajadores de la industria de la construcción, Memoria de Ejecución. Publicación conjunta con: MTEySS, IERIC y Cámara Argentina de la Construcción.

GALLART (2001) La articulación entre el sector público y la empresa privada. En Formación para el trabajo: ¿Pública o privada?, Coord. LABARCA G. OIT/CINTERFOR,

García Delgado, Daniel (1994), Estado & Sociedad. Argentina: Editorial Norma S.A,

- García, Héctor (2004), Jornada sobre “La Flexibilidad en el mercado de trabajo. ¿Un conflicto entre equidad y eficiencia? Vigencia de los actuales institutos laborales en un modelo de relaciones laborales en el siglo XXI”. Obtenido de: <http://relaciondetrabajo.com/campus/ensayos%20y%20apuntes%20de%20clase/Ascenso%20y%20caida%20de%20la%20Flexibilidad%20laboral.pdf> [consultado el 3 de mayo de 2016]
- Godio, Julio, 2004, “El Mercosur, los trabajadores y el ALCA”, Buenos Aires, Ed. Biblos .
- Golbert, L. y Cetrángolo, O (1995), Desempleo en Argentina: magnitud del problema y políticas adoptadas, Serie de Estudios N° 8; CECE, Buenos Aires, Obtenido de: http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/05/a05_07.pdf [consultado el 19 de abril de 2016]
- Groisman, F (2011) Salario mínimo y empleo en Argentina, *Revista de Economía Política de Buenos Aires* Obtenido de: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ecopoli/ecopoli_v6_n11_03.pdf [fecha de acceso 30 de abril de 2016]
- Arendt, Hanna (1997) ¿Qué es la política?, Barcelona, Paidós/uab-ice, 1997 <http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2012/09/Presentacion-Financiamiento-Version-06.pdf>
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y REGISTRO DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN (2007) “Crecimiento de la actividad de la industria de la construcción y disponibilidad de mano de obra”, Abril, Buenos Aires: IERIC.
- Jacinto, Claudia [et al.] (2004) ¿Educar para qué trabajo?; discutiendo rumbos en América Latina Buenos Aires: La Crujía,
- La CGT hace el séptimo paro contra Menem, La Nación, 26 de diciembre de 1996, obtenido de: <http://www.lanacion.com.ar/170836-la-cgt-hace-el-septimo-paro-contra-menem>
- Labarca G. (2001) Coord. Formación para el trabajo: ¿Pública o privada?, OIT/CINTERFOR, Montevideo. Obtenido de:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36737/S3312592L113F_es.pdf?sequence=1

- Labarca, Guillermo (2004) "Educación y capacitación para mercados de trabajo cambiantes y para la inserción social" En ¿Educar para que trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina: Ediciones La Crujía.
- Labarca, G. 2004. "Heterogeneidad productiva y demandas de conocimientos en América Latina", ponencia presentada en el Seminario Regional "La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina"
- Labarca, G. (2009) Formación para el trabajo, entrenamiento y capacitación, con participación de empresas en la República Dominicana. En: LABARCA, Guillermo (Coord). Formación y empresa. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Le Galès, P. (1995): "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", Revue Francaise de Science Politique, Vol. 45 N°1 .pp.57-95.
- Lindenboim, j.; Kennedy, d.; Graña, J. M. (2010) La relevancia del debate sobre la distribución funcional del ingreso Desarrollo Económico; Lugar: Buenos Aires; Año: 2010 p. 541 - 571
- López, Andrea (2002) La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. I.N.A.P. Doc. N° 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.
- Martínez Nogueira (2007) Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales, Cap 2 de Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales, J.C. Cortazar Valverde (ed), Washington: BID.
- Martínez Nogueira (2010), LA COHERENCIA Y LA COORDINACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS ASPECTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIAS, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado.
- Martínez Nogueira (2010), Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina, Acuña, Carlos Hugo, comp.- Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros: Proyecto de Modernización del Estado.

- Martínez Nogueira (2013), La Presidencia y las Organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina, [mimeo]
- Martínez Nogueira, Roberto (2002): “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 24, Octubre, Caracas
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2010). “200 años de trabajo”, Revista de Trabajo, año 6, Nro. 8, Nueva Época: MTEySS.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2012), Plan Estratégico, Formación Continua, Innovación y empleo, Argentina 2020. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2013) “Investigaciones 2013: Estudio sobre multinacionales y evaluación de políticas públicas”, Serie de estudios/12, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2014), Instituciones laborales, industria e inclusión social, Revista de Trabajo N° 12 – Nueva Época.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2015), Un legado 12 años de trabajo, Buenos Aires.
- Mokate y Saavedra (2006), Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, p. cm. (INDES Working paper series ; I-56)
- Neffa, j, Panigo. D (2009), El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo, Documento de Trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica Dirección de Modelos y Proyecciones, Ministerio de Economía y finanzas públicas. (Disponible en <http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/empleo/empleopub/09dmercadoetrab.pdf>)
- Neffa, J. (2012). De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 10, Buenos Aires.

- Neffa, Julio (2011), Políticas de Empleo, Revista Voces en el Fénix, N° 6. Obtenido de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/pol%C3%ADticas-de-empleo> [fecha de consulta: 13 de abril de 2016]
- Neffa, J. y Brown, B. (2011). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 5, Buenos Aires.
- Nosetto L. (2009) Discursos y estrategias. Michel Foucault y la política. Tesis de UBA.FCS, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales
- Novick, M. 1999. "Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe", en LABARCA, G. (coord.). Formación y empresa, OIT/CINTERFOR, CEPAL/GTZ, Montevideo.
- Novick, M. (2004). "Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación" en Claudia Jacinto (coord.), ¿Educar para qué trabajo? : discutiendo rumbos en América Latina. RedEtis (IIPE-IDES), MTCyT, MTEySS. Buenos Aires: Editorial La Crujía
- O'Donnell, Guillermo (1993): "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en Desarrollo Económico N° 130, Vol. 3, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Offe, C. (1990): Contradicciones en el Estado de bienestar, Alianza, México.
- OIT (1993): Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Informe de la Conferencia. ICLS/15/D.6 (Rev. 1). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo,
- OIT (2003) Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Obtenido de:
<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>
- OIT (2008): Conferencia Internacional del Trabajo, Resolución N° 97º, obtenido de:
<http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/97thSession/pr/lang--es/index.htm>

- OIT (2011), Hacia una recuperación sostenible: por una política de crecimiento basada en los salarios, Boletín Internacional de Investigación Sindical, OIT, Obtenido de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_168759.pdf [fecha de acceso: 06 de junio de 2016]
- OIT (2012) Notas del Trabajo Decente en Argentina, Mayo, Obtenido de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_108.pdf [fecha de consulta: 30 de mayo de 2016]
- OIT (2012b) Notas del Trabajo Decente en Argentina, Mayo, Obtenido de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_108.pdf [fecha de consulta: 30 de mayo de 2016]
- OIT (2013) La Medición de la informalidad. Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra. Obtenido de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_222986.pdf
- OIT (2015) Panorama Laboral América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América latina y el Caribe. Lima.
- OIT/G-20 (2012a) Seguimiento de la aplicación de la estrategia de capacitación OIT/G-20, Marzo. Obtenido de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_175239.pdf
- Oszlak O. y O'Donnell G. (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación"
- Oszlak, Oscar (1980), Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1990): La reforma del Estado en la Argentina, Buenos Aires, CEDES.

- Oszlak, Oscar (1993): "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", ponencia presentada en la Segunda conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México.
- Oszlak, Oscar (1997): "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 9, octubre, Caracas.
- Oszlak, Oscar (1999): "Quemar las naves", Buenos Aires, Mime
- Oszlak, Oscar (2002) "Profesionalización de la gestión pública en el marco de la nueva gestión pública" Publicado por Orellano D. (et al), 2003, Retos de la profesionalización de la gestión pública, CLAD Venezuela. Obtenido de: www.oscaroszlak.org.ar
- Oszlak, Oscar (2006) BUROCRACIA ESTATAL: POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS, POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político). Nº 11, Abril, Buenos Aires.
- Oszlak, Óscar. 1999. "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", *Nueva Sociedad*, n. 160, Caracas, 81-100
- Prebisch, Raúl (1985), La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo, Revista Cepal, Nº 26, NACIONES UNIDAS COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Santiago de Chile.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. [1973] (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.: Fondo de Cultura Económica.
- Puiggrós Adriana (1996) Educación neoliberal y quiebre educativo, Nueva Sociedad Nro. 146, Noviembre-Diciembre, pp. 90-101, Obtenido de: http://nuso.org/media/articles/downloads/2549_1.pdf
- Rangel y Garmendia (2012) El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina, Obtenido de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Rangel, M. (2000) "La inequidad étnico-racial y la formación para el trabajo

- Recalde H. (2011), Políticas de Empleo, Revista Voces en el Fénix, N° 6. Obtenido de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/pol%C3%ADticas-de-empleo> [fecha de consulta: 13 de abril de 2016]
- Reforma laboral: mensaje a la CGT Clarín, 21 de diciembre de 1996. Obtenido de: <http://edant.clarin.com/diario/96/12/21/t-00401d.htm> [fecha de consulta: 05 de junio de 2016]
- Repetto, F. (2003) Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre, Panamá.
- Repetto, Fabián (2009) Reflexiones para Ibero-América: Planeamiento Estratégico, Brasilia: ENAP.
- Revista Realidad N° 11 (de Jaime Guzmán) en Abril de 1980
- Revuelta Vaquero, B. (2007) La implementación de Políticas Públicas. Universidad de la Sabana, Colombia, Pág. 135-156, Obtenido de: <http://dikaion.unisabana.edu>
- Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Ruggirello, H. (2012) Seguimiento de egresados de formación profesional. Sector construcción. Estudio comparativo. Medición segundo cuatrimestre de 2008, Buenos Aires: Ed. Aulas y Andamios.
- Salvia, A., Tissera, S., Bustos, J. M., Sciarrotta, F., Persia, J., Herrera, G., Cillis, N., & García Allegrone, V. (2000). Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000). En J. Lindenboim (Ed.), *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1. Reflexiones y diagnóstico* (pp. 123-167). Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/cuadernoscep/Cuad4/6Equipo.PDF>
- Salvia, Agustín, & Gutiérrez Ageitos, Pablo. (2013). La estructura social del trabajo en Argentina en el cambio de siglo: cuando lo nuevo no termina de

nacer. *Papeles de población*, 19(76), 163-200. Recuperado en 22 de mayo de 2016:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252013000200006&lng=es&tlng=es.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252013000200006&lng=es&tlng=es)

Serafinof Valeria (s.f) Los Consejos Federales ¿espacios para la

institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista”? [fecha de consulta: 16/10/2016], Disponible en:

<http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/Serafinoff.pdf>

Stockhammer, Engelbert (2011), Crecimiento basado en los salarios, En: Hacia una recuperación sostenible: por una política de crecimiento basada en los salarios, Boletín Internacional de Investigación Sindical, OIT, Obtenido de:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_168759.pdf [fecha de acceso: 06 de junio de 2016]

Stone, C.N. (1993): “Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach”, en *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, nº 1, pp. 1-28

Subirats, Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. 1ra. Ed. Madrid, España. Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado,

Thwaites, Rey M., & López, A. (2003). *Fuera de control: La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires, Argentina: Temas.

Thwaites Rey Mabel, (2003) *LA (DES) ILUSION PRIVATISTA. El experimento neoliberal en la Argentina*, EUDEBA, Colección Extramuros, Centro Cultural Rojas, Universidad de Buenos Aires. ISBN 950-23-1278-3

UNIVERSIDAD NACIONAL PEDAGÓGICA (2015) “Estudio cuali-cuantitativo en empresas y centros de formación profesional para el fortalecimiento de las Políticas de Formación y Empleo del MTEySS en el AMBA”, Coor. Briasco Irma, MTEySS, diciembre.

Van Meter y van Horn (1992), El Proceso de Implementación de las políticas. Un marco conceptual Página 116, en Aguilar Villanueva, Luis. La

- implementación de Políticas Públicas. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Veza, E. y F. Bertranou (2011). Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina: Radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones. Buenos Aires: OIT.
- Vilas Carlos (1997) “De ambulancia, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, Desarrollo Económico. Ides, Bs.As.
- Weber, M. (2008), Economía y Sociedad (17 ed., Vol. I). (J. Winckelmann, Ed.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Weinberg, D. (2004) Formación Profesional en la Argentina: ruptura, continuidad, innovación, Documento Interno OIT, Mayo. Obtenido de: <http://www.relats.org/documentos/PNTWeinberg1.pdf> [fecha de consulta: 30 de mayo de 2016]
- Weller, Jürgen , 2009, El nuevo escenario laboral latinoamericano : Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo. - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores.
- Wildavsky, Aáron (1998) ¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?, en: *Implementación como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Aáron, Wildavsky, México: Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica,
- Zibecchi, Carla (2002) Universidades argentinas en un contexto neoliberal: un análisis centrado en la experiencia y las percepciones de sus estudiantes. Informe final del concurso: La educación superior en América Latina y el Caribe. Redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado. Programa Regional de Becas CLACSO. Obtenido de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/edu/zibecchi.pdf> [consultado 1 de marzo de 2016]

LEYES Y NORMATIVAS CONSULTADAS:

Decreto reglamentario N° 31.767 del 27/10/2009, que reglamentó la Ley 26.427 de Creación del Sistema de Pasantías Educativas

Ley N° 24013/1991 Argentina

Ley 26.058/2005. Argentina

Ley N° 26.427/2008. Argentina

Ley N° 26.427/2009. Argentina

Ley: 26.727/2011. Argentina.

Ley N° 26844/2013. Argentina.

Ley N° 26.940/2014 Argentina

Resoluciones del MTEySS: 434/2011, 1471/2011, 247/2013, 1204/2011, 1550/2012 y 1495/2011.

Ley N° 30.288/2014. Perú

Ley N° 789/2012. Colombia.