
III

ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL

1. Participación y Formación Profesional en Argentina (1990/99)

La Formación Profesional en Argentina contó históricamente con canales de participación, principalmente de carácter consultivo, con excepción de las épocas de interrupción del sistema democrático. El cuerpo directivo del antiguo Consejo Nacional de Educación Técnica (CoNE-T), hasta comienzo de los 90 responsable de una gran parte de la formación profesional de jóvenes y adultos, estuvo integrado por representantes del estado y del sector empresario y sindical. Por otra parte, los Centros de Formación Profesional dependientes del CoNE-T, principalmente dedicados a acciones de capacitación dirigidas a un segmento del mercado laboral que no había alcanzado la escolaridad inicial, contaban con importantes niveles de participación sindical.

Sin embargo, esta participación se enmarcaba en un modelo de gestión fuertemente centralizado en manos del estado que, a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCyE), orientaba su oferta educativa desde una lógica de acción pedagógica destinada al oficio, siendo los establecimientos educativos los principales lugares de aprendizaje.

A partir de 1990, en el marco del proceso global de transformación económica e institucional del país, se produjeron cambios profundos en la dinámica de la formación que comenzaron a modificar los roles y funciones de los agentes implicados. Las condiciones sociotecnológicas, caracterizadas por una progresiva complejidad e incertidumbre y una creciente valorización de la figura del trabajador calificado, dieron lugar a la demanda de un nuevo tipo de capacitación bajo la forma de educación continua. Esta tendencia no solo exigía transformaciones en la currícula, sino también en la configuración de institucionalidades que, en forma creciente, debían ser capaces de vincular la formación con la calidad y productividad de la población económicamente activa.

En este contexto, la formación profesional dejó de tener una función exclusivamente ligada a los procesos educativos. A partir de la promulgación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013/91 pasó a ser un componente de las políticas y programas de empleo. La citada ley introduce, además, un esquema institucional innovador. De un modelo en el cual el estado ejercía el rol de productor de los servicios de capacitación, comienza a estructurarse otro en el cual opta por financiar y subsidiar acciones de capacitación cuya ejecución deja en manos de terceros, introduciendo de esta manera mecanismos de autorregulación del mercado de capacitación.

Por otra parte, los nuevos procesos de transformación educativa, iniciados a partir de la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 otorgaron a la formación un rol estratégico en los procesos de vinculación con los actores del mundo del trabajo y de la producción. En el marco de esta reforma se disolvió el Consejo Nacional de Educación Técnica en 1995⁵⁵. En consecuencia, los servicios educativos dependientes del MCyE y los establecimientos educativos que gestionaba el CoNE-T fueron transferidos a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires.

En el mismo año se creó en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET)⁵⁶, con el objetivo de diseñar políticas relativas a la articulación de la educación y el trabajo, en particular en lo que se refiere a los aspectos educativo-tecnológicos vinculados con las actividades productivas y laborales.

En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Subsecretaría de Formación Profesional y, a partir de 1995, la Secretaría de Empleo y Formación Profesional, pasaron a ser los organismos responsables de las políticas de formación profesional y de la ejecución de programas correspondientes.

A partir de este reordenamiento institucional se iniciaron procesos de desconcentración y descentralización. Éstos dieron lugar a nuevas instancias y formas de participación que intentan integrar el accionar conjunto de los actores involucrados en la temática de la formación.

Si bien en el marco de este trabajo no se pretende dar un panorama completo al respecto, se desarrollarán a continuación algunas de las principales iniciativas realizadas en los últimos años. Con el fin de describir tendencias que marcan actualmente los esfuerzos desarrollados en esta dirección, se tomará como referencia aquellos organismos y mecanismos que los Ministerios de Cultura y Educación y de Trabajo y Seguridad Social de la Nación impulsan o apoyan, con el objetivo de fomentar la participación bi o tripartita a nivel nacional, sectorial y territorial.

55 Decreto N° 605/95.

56 Decreto N° 606/95.

2. Organismos de Participación en el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación

A partir de 1993 con la promulgación de la ley Federal de Educación, el esquema institucional de la educación pública sufre procesos de descentralización tendientes a unificar bajo la órbita de los estados provinciales el financiamiento y la gestión de todos los niveles educativos.

Simultáneamente se constituyen espacios institucionales de participación a nivel central y sectorial con el objetivo de generar -a partir del involucramiento de los sectores del mundo productivo- insumos válidos para el desarrollo de propuestas y diseños curriculares.

A continuación sólo se hace referencia a las acciones y mecanismos vinculados a la formación profesional.

2.1. La participación a nivel nacional

En 1995 se creó el **Consejo Nacional de Educación y Trabajo (CoNE-T)** -un organismo consultivo de participación multisectorial, presidido por el Ministro de Cultura y Educación- *con la misión de “promover el análisis conjunto y un consenso de opiniones en las temáticas relacionadas con la educación y el trabajo a nivel nacional”*.⁵⁷ Para su funcionamiento el CoNE-T cuenta con una Comisión Técnica que se reúne periódicamente y que está conformada por todos los sectores representados en el Consejo: estado (MCyE, MTSS y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) trabajadores y empresarios⁵⁸.

Su principal función es la de asesorar al Ministerio de Cultura y Educación en todos los aspectos tendientes a la vinculación de la educación con el mundo de trabajo.

A tal fin debe expresar la demanda de cada área del mundo laboral al sistema educativo y elaborar recomendaciones al respecto; asegurar la constitución de foros sectoriales dentro del INET para el análisis de necesidades específicas de formación o capacitación; promover la vinculación del mundo del trabajo con el sistema educativo en cada provincia y en la Ciudad de Buenos Aires; atender la evolución e impacto de los programas que se desarrollen; recabar información sistemática de la política educativa en relación con el mundo laboral; y asesorar en la definición de los criterios de distribución del Crédito Fiscal.⁵⁹

57 *Separata* del CoNE-T, abril 1998. El subrayado es nuestro.

58 El Decreto N° 606/95 establece que el Consejo debe integrarse por 5 representantes de cada sector.

59 Decreto N° 606/95, art. 12

Los aportes elaborados por el CoNE-T tienen carácter de **recomendaciones** que son canalizadas por el Ministro de Cultura y Educación al Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE)⁶⁰. Su mecanismo se basa en la generación de consensos y de no lograrse, se consignan todas las opiniones disidentes y sus respectivas fundamentaciones.

En el campo de la formación profesional, que desde la concepción del MCyE incluye la formación técnica de nivel medio, el CoNE-T alcanzó los siguientes principales avances:

A nivel de la educación media. El trabajo del CoNE-T se centró primordialmente en la definición de la formación de técnicos de nivel medio en el marco de la reforma educativa. Después de consultas conjuntas con el INET a los sectores de trabajo y la producción (con foros sectoriales constituidos para estos fines), el CoNE-T aprobó en 1997 un *Acuerdo Marco para los Trayectos Técnicos Profesionales (TTP)*⁶¹. Este documento fue presentado al CFCE, que luego lo habilitó como documento de consulta.

En 1998 el CoNE-T aprobó la presentación de los Documentos Base de 10 TTP al CFCE.

El reordenamiento de la educación media, en particular en los sectores de industria y construcción, dio lugar a complejos debates entre los representantes gremiales y los técnicos del INET. El punto de conflicto más importante fue el de las incumbencias de las tecnicaturas. Este tema trabó el avance en las definiciones sobre los perfiles profesionales, provocando hasta hoy el reclamo de soluciones al respecto.

A nivel de la Formación Profesional. Esta temática se incluyó en la agenda del CoNE-T a partir de 1995, con el objetivo de definir una política de FP acordada en el Consejo Federal de Cultura y Educación que sirviera de orientación a las jurisdicciones y articulara las acciones con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

60 El CFCE está presidido por el Ministro de Cultura y Educación de la Nación e integrado por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Su misión es unificar criterios entre las jurisdicciones, cooperar en la consolidación nacional y en que a todos los habitantes del país se le garantice el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa (Ley N° 24.195 Cap. II).

61 “*Los TTP son ofertas de formación técnica, articuladas con la educación polimodal, para aquellas personas que quieren realizar una opción vocacional explícita dentro de un área profesional. Se cursarán en el contraturno y eventualmente, siempre dentro del mismo nivel medio, en un año posterior adicional al polimodal. Las ofertas de TTP se estructuran a partir de perfiles profesionales explícitos, que especifican las competencias profesionales que deben acreditar los estudiantes. (...) La estructura curricular de los TTP tiene un carácter modular*” (Separata del CoNE-T, Abril 1998) y su carga horaria está definida de acuerdo a cada perfil.

En 1996, a propuesta de la Confederación General del Trabajo (CGT), la Comisión Técnica conformó una subcomisión para analizar en profundidad el tema de la Formación Profesional, la definición de su misión y su articulación con el sistema educativo y los mecanismos de regulación a nivel nacional. A tal fin se definieron tres áreas de trabajo: institucionalización y políticas de formación profesional; infraestructura, recursos y financiamiento; y planeamiento y capacitación de recursos humanos.

La subcomisión realizó un relevamiento de las ofertas de Formación Profesional dependientes del sistema educativo en las provincias.

Como resultado de las discusiones se aprobó un documento base para la formulación de un Acuerdo Marco que planteara las funciones de la formación técnico-profesional, basara las acciones en la construcción de perfiles profesionales, definiera su articulación y transversalidad con la educación formal y desarrollara niveles de calificación. Posteriormente, por iniciativa del INET, se presentaron dos documentos adicionales que modificaron considerablemente la propuesta anterior⁶², los que también fueron aprobados por el CoNE-T.

Según las observaciones de algunos informantes, la dinámica de trabajo del CoNE-T está marcada por:

- Una activa participación de los actores tanto en el debate como en la forma de presentación de documentos de trabajo. En particular, en el contexto de los TTP los aportes del CoNE-T jugaron un papel importante, en cuanto constituyeron una legitimación sectorial relevante. En esta dinámica de trabajo también existe una tendencia, según la cual ese ministerio, a través de sus técnicos, cumple un rol predominante en relación a la retención de la iniciativa, la producción técnica, la consolidación de los aportes parciales y la realización de esfuerzos para garantizar la continuidad de los proyectos.
- Tanto en la Comisión Técnica del CoNE-T como en las subcomisiones y en los Foros Sectoriales, la participación sindical tuvo mayor continuidad que la empresarial.
- La representación sindical tiende a presentar posiciones unificadas, lo cual a veces dificulta un debate que incorpore las características propias de cada sector de actividad.

2.2. La participación a nivel sectorial

A partir de 1998 se celebraron en el INET convenios entre representantes estatales, sindicales y empresariales de los sectores construcción, gráfico, aeronáutico y encargados de edificios de renta.

62 Los documentos de referencia, que incluyen propuestas acerca de la convergencia entre la educación de adultos y la formación profesional y la creación de un sistema de certificación del aprendizaje que integre la educación formal y no formal son: "Formación Técnico-Profesional. Certificación de Aprendizajes" y «Educación de Adultos y Formación Técnico-Profesional. Propuesta de Centros Territoriales de Educación Permanente». En el Capítulo II se hace referencia a los contenidos de estos documentos.

La metodología de implementar la participación a través de convenios, aprobada por el CoNE-T, fue impulsada por los sectores interesados y obedecía a la necesidad de generar instancias de reconocimiento de las competencias adquiridas en el mundo del trabajo y a la de actualizar la oferta formativa específica, orientada por un enfoque de competencias.

Desde la perspectiva del INET, este mecanismo abrió posibilidades de contar con organismos más dinámicos y pertinentes para el relevamiento de familias profesionales y el diseño de los perfiles correspondientes, como base de la generación de estándares nacionales. Por otra parte, significó una oportunidad de encarar la formación de adultos de una manera diferente, reemplazando el enfoque alfabetizador por el de recuperación de competencias básicas.

En cada convenio marco, las partes se comprometen a crear una Comisión Mixta (CM) por sector *“integrada por un Representante Ejecutivo por cada una de las partes firmantes que tendrá a su cargo contribuir a la planificación de las acciones de investigación y desarrollo de perfiles formados y certificados por normas de competencias en el sector (...). Esta CM tendrá a su cargo la planificación, coordinación y evaluación de proyectos y acciones concretas que se desarrollen en el marco del cumplimiento del (...) convenio”*.⁶³

Cada parte representada en la Comisión Mixta designa un representante técnico para la Comisión Técnica, a cargo de la selección de perfiles de diferentes niveles de calificación y claves en la dinámica ocupacional del sector. Sobre la base de estos perfiles las Comisiones Técnicas desarrollan acciones de investigación ocupacional y pedagógica, evalúan las competencias, elaboran la currícula, las metodologías de evaluación, y los aspectos didácticos especialmente dirigidos a la formación por competencias y los perfiles docentes.

Forma parte de los convenios el compromiso de desarrollar en forma experimental las bases de un sistema de formación profesional con enfoque en las competencias del sector, que pueda articularse con los diferentes niveles de la formación formal, y la cooperación con las acciones que se están desarrollando en el marco del MERCOSUR.

Los perfiles y diseños pedagógicos desarrollados deben presentarse ante los organismos pertinentes para iniciar los procesos de normalización y certificación, además de someterse, junto con los perfiles docentes, a un dictamen del CoNE-T y a la aprobación del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Según la opinión de algunos entrevistados, el trabajo iniciado a partir de los convenios potenció la interacción de actores, que se representan en sus particularidades sectoriales. Cada sector demuestra una dinámica peculiar, por su historia y problemática; esto puede derivar en una participación

63 Convenio Marco entre el Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Cultura y Educación y la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina.

despareja entre la representación empresarial y sindical. En general, su compromiso con la tarea es mayor que el observado en el CoNE-T, tanto en la elaboración de aportes como en la continuidad de la presencia.

Se identifica como principal dificultad la relación entre el reordenamiento de las calificaciones y el sistema de relaciones laborales, que no sólo complica el diálogo entre los sectores empresarial y sindical, sino que también roza un ámbito que muy difícilmente pueda ser atendido por el Ministerio de Cultura y Educación.

3. Organismos de Participación apoyados o impulsados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

A partir de 1991, con la promulgación de la Ley de Empleo N° 24.013 el MTSS incluye la temática de la formación profesional como elemento de las políticas de empleo. La citada ley establece la implementación de mecanismos de participación tripartita y federal en el nivel de toma de decisiones, y de federación y descentralización municipal en el nivel de la gestión⁶⁴.

En el mismo año se crea, como primer ámbito de participación tripartito con responsabilidad sobre la Formación Profesional, el **Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil**. Entre otras funciones, este Consejo debía: *“formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional...”*⁶⁵. Sin embargo, este organismo sólo funcionó por un corto período.

Por otra parte, en el contexto del incremento sostenido de las tasas de desempleo, comienzan a gestionarse modelos de capacitación para el empleo, que tienen como destinatarios principales a los grupos más afectados por la coyuntura económica, en particular los jóvenes en búsqueda de su primer empleo. Se trata de programas de alcance masivo, diseñados de manera uniforme para todo el país. A fin de estimular la creación de un mercado de oferta de formación privada, el estado contrata, por medio de mecanismos licitatorios, a instituciones de capacitación, en muchos casos con poca vinculación directa con el mundo productivo⁶⁶, que serán las responsables de identificar la demanda y ejecutar los proyectos correspondientes⁶⁷.

En forma simultánea, pero de mucho menor alcance y partida presupuestaria, se inician líneas de acción que buscan abrir canales de participación a los actores del mundo del trabajo a nivel

64 Ley N° 24.013 art. 2

65 Ley N° 24.013 art. 135 - inc. f

66 En 1996 la mayor parte (36 %) de estas instituciones, eran personas físicas; las Cámaras, Confederaciones y Federaciones sólo participaban en un 4% y los sindicatos en 3%

67 El Proyecto Joven, que cuenta con financiamiento del BID, y el Programa de Capacitación para el Empleo forman parte de este modelo

nacional y regional. Con el objetivo de incrementar la calidad y pertinencia de la oferta formativa y de sentar bases para la constitución de sistemas de formación, el MTSS impulsa la creación de espacios, asociaciones e institucionalidades más vinculadas al desarrollo económico.

A continuación se describen algunas de estas iniciativas.

31. La participación a nivel nacional

En 1997, en Argentina se creó en el marco del Subgrupo de Trabajo N° 10⁶⁸ del MERCOSUR un ámbito de diálogo social, denominado **Foro Tripartito General**.

El Foro tiene por objetivo principal la elaboración de insumos nacionales para el diseño de criterios de certificación que permitan la libre circulación de los trabajadores en la región. Con estos fines comenzó en 1998 a desarrollar experiencias piloto de certificación de competencias⁶⁹ en los sectores Metalmecánica-Autopartes y Turismo/Hotelería- Gastronomía⁷⁰.

En el marco de estas experiencias, el Foro tiene la función de elaborar criterios y consensos políticos que constituyan la base para el desarrollo de las actividades previstas en el proyecto. Además, evalúa, valida, comunica y debate sus resultados en las instancias correspondientes a nivel nacional y del MERCOSUR.

En el plano nacional, tiene como objetivo adicional la elaboración de antecedentes que sean referenciales para la discusión sobre estrategias de capacitación laboral, y la promoción del diálogo tripartito en el diseño de políticas y herramientas que apoyen la construcción de sistemas de formación y capacitación sobre la base de Competencias Laborales.

El Foro está integrado por representantes de la Unión Industrial Argentina (UIA), de la Confederación General del Trabajo (CGT), de cámaras y sindicatos de los sectores de actividad que participan en las experiencias piloto, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) - Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación / Dirección de Asistencia Técnica para el Empleo y la Capacitación Laboral, y de la Secretaría de Turismo de la Nación.

A partir de 1999 se integró, además, el Ministerio de Cultura y Educación, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

68 El Subgrupo de Trabajo N° 10 (SGT 10) tiene funciones relacionadas con “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

69 La realización de experiencias piloto para la elaboración de criterios de certificación de la región fue acordada por la Comisión Temática II, “Empleo, Migración y Formación Profesional”, que funciona dentro del SGT 10.

70 En 1999 se integró a la experiencia piloto el sector construcción que trabaja conjuntamente con el INET a partir de un convenio celebrado con ese instituto.

El trabajo del Foro se estructura sobre la base de la elaboración de consensos. Los representantes de las instituciones participantes formulan sus posturas y las debaten en conjunto para alcanzar acuerdos parciales. Se posterga el tratamiento de diferentes cuestiones sobre las cuales no se logra una opinión compartida hasta encontrar criterios y definiciones consensuadas.

Uno de los principales avances del Foro Tripartito fue la elaboración de dos documentos de consenso. El primero (1998) desarrolla aspectos conceptuales de la certificación de competencias laborales y el segundo (1999) describe características, avances y perspectivas de las experiencias piloto llevadas adelante en Argentina.⁷¹

En relación a la articulación entre el Foro Tripartito y el INET se realizaron los primeros avances orientados a una puesta en común sobre las características y compromisos de las dos comisiones que se desenvuelven en el marco del MERCOSUR: la Comisión de Educación Tecnológica (Ministerios de Educación) y la Comisión Temática II, SGT 10 (Ministerios de Trabajo). Además, se intercambiaron información sobre las experiencias que el MTSS y el INET están desarrollando en materia de formación técnico profesional sobre la base de competencias.

3.2. La participación a nivel sectorial

Para llevar adelante las experiencias piloto de certificación de competencias laborales, de manera que reflejen y respeten las particularidades de cada sector involucrado en ellas, se constituyeron **Foros Tripartitos Sectoriales**, integrados por representantes del estado y de los gremios sindicales y empresariales del sector en cuestión.

Estos Foros cumplen funciones político-técnicas. Los representantes sectoriales son expertos de altos niveles de las áreas correspondientes a cada una de las organizaciones que integran los Foros. Por parte del MTSS participan técnicos cuya función es la de apoyar al conjunto de las actividades que se desarrollan en el marco de las experiencias piloto.

El funcionamiento de los Foros prevé que cada sector elabore su propio plan de trabajo, desarrolle y experimente las metodologías correspondientes a las diversas etapas del proyecto, evalúe y valide los procesos y los resultados obtenidos a nivel sectorial y los presente al Foro Tripartito General.

En el desarrollo de sus actividades involucran a las seccionales sindicales y a las empresas en actividades de difusión e indagación, en paneles de identificación de competencias y en mesas de validación a nivel sectorial.

71 En el Capítulo II se incluyen los detalles de estos documentos.

Los resultados obtenidos por cada uno de los Foros son desparejos. Mientras que los de Construcción y Metalmecánica-Autopartes lograron importantes avances en sus respectivos planes de trabajo, el Foro Turismo/Hotelería-Gastronomía se encuentra en una etapa inicial de sus actividades.

Como el Foro Tripartito General, los Foros Sectoriales trabajan sobre la base de generación de consensos. Si bien este enfoque implica un complejo proceso de negociaciones entre las partes, lo que determina fuertemente los tiempos del desarrollo de las actividades, también abre importantes posibi-productivo.

Respecto a los logros y dificultades del trabajo de los Foros (el general y los sectoriales), tomando como fuente de información documentos de trabajo elaborados por los sectores integrantes de los Foros, se puede señalar que:

- Se evalúa muy positivamente los avances alcanzados en la consolidación del diálogo social sobre la normalización y certificación de competencias que, en la primera etapa de su funcionamiento, comprenden particularmente consensos acerca del compromiso de encarar las actividades más técnicas en forma tripartita.
- La dimensión técnica constituye un aspecto importante del debate. Es visualizada como una instancia que permite poner entre paréntesis los conflictos propios de las relaciones de trabajo y por eso facilita la generación de consensos parciales. El sector trabajador reconoce la construcción consensuada de los aspectos técnicos como un logro en el campo del derecho al conocimiento. Pero también observa el peligro de que el estado privilegie lo técnico sobre lo político-institucional y reclama, por esta razón, que se respeten las *“instancias de sensibilización y etapas de comprensión acordes a la realidad de cada sector y (...) espacio socio-productivo”*⁷².
- La participación de los representantes de las instituciones convocadas a las reuniones de los diferentes Foros no es constante. Las características personales, los intereses y antecedentes institucionales de los organismos integrantes de los Foros en el campo de la capacitación juegan un rol importante.
- Las actividades de los Foros no se desarrollan en el marco de un proyecto con financiamiento específico, por lo cual cuentan con recursos muy limitados. Esto no solo condiciona el desarrollo del trabajo técnico y las posibilidades de extensión de las experiencias piloto, sino que también tiene consecuencias sobre la visibilidad e importancia que pueden cobrar los proyectos, tanto al interior del MTSS como en un marco más amplio.

72 Documento de Trabajo de la CGT, presentado al Foro Tripartito.

-
- En particular, el sector sindical señala la importancia de que el estado genere las garantías para que los espacios de participación tripartita se mantengan y que se fortalezcan en ellos las condiciones de igualdad entre los actores.

Otra línea dirigida a fortalecer la participación de los actores del trabajo a nivel sectorial en acciones de capacitación, impulsadas y financiadas por el MTSS, la constituye el **Programa de Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad**. Este programa, vigente desde 1997, tiene por objetivo aportar al incremento de las competencias y la productividad de la fuerza de trabajo en un sector o rama de actividad, mediante la gestión asociativa entre empresas, cámaras, sindicatos y otros actores, a nivel regional, provincial o local.

En el marco de este programa, el MTSS financia proyectos de capacitación que deben considerar las tendencias presentes y las previsiones futuras del sector o rama en cuestión, en el área geográfica de ejecución de las actividades previstas.

El diseño, la presentación y ejecución de los proyectos deben realizarse en forma conjunta por dos o más instituciones locales de representación social diferente, directamente vinculadas con la problemática sectorial en la cual se enmarca la propuesta formativa. Se exige, asimismo, la consulta a las empresas de la localidad sobre la pertinencia de los perfiles sobre los cuales se propone la capacitación.

De acuerdo a los resultados del monitoreo del programa⁷³, las iniciativas llevadas adelante introdujeron cambios en la configuración de las institucionalidades que participan en programas de capacitación del MTSS. Al analizar la asociatividad de los proyectos desarrollados durante 1998, se observa una participación conjunta de entidades representativas de los empresarios y de los trabajadores en un 54 % de los casos. Pero también se pudo observar que esta participación no se traduce necesariamente en un incremento de la calidad y pertinencia de las acciones formativas. Sólo en aquellos casos en los cuales la cooperación entre los actores se realiza en un contexto institucional sólido, se pudo verificar un impacto positivo en la dirección señalada. Teniendo en cuenta estos resultados, el MTSS tiene previsto desarrollar acciones de asistencia técnica que fortalezcan este potencial.

No existen estudios sobre el impacto de las acciones realizadas. La presentación de los siguientes casos sólo busca ejemplificar las diferentes dinámicas que adquirieron los proyectos en el marco del programa.

73 Informe interno del MTSS.

PROYECTO “CAPACITACIÓN EN CAD/CAM”, CÓRDOBA.

ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES DE LA INDUSTRIA METALÚRGICA
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA / CÁMARA DE INDUSTRIALES METALÚRGICOS DE CÓRDOBA

El proyecto, que se dirigió a supervisores y trabajadores calificados ocupados, se encuadra en la necesidad del sector, exportador de productos a nivel del MERCOSUR, de ajustar sus parámetros de competitividad a los exigidos por el mercado regional. A partir de un estudio, realizado por la cámara, se detectó la falta de mano de obra calificada en el manejo de nuevas tecnologías informatizadas, campo que no estaba contemplado por la oferta de la educación formal a nivel de la capacitación laboral. Las organizaciones sindical y empresaria – coejecutoras del proyecto– tuvieron participación activa en todas sus etapas e invitaron a la Universidad Nacional de Córdoba a participar en la realización del diseño técnico-pedagógico del plan formativo. De entrevistas realizadas a representantes de los organismos responsables y a participantes de las acciones de capacitación, resultó una evaluación positiva de la realización del proyecto. A partir de esta experiencia, la cámara y el sindicato siguieron realizando acciones formativas de modo cooperativo.

PROYECTO DE “GESTIÓN COOPERATIVA”. LAS SALADAS, CORRIENTES. FEDERACIÓN AGRARIA ARGENTINA Y LA FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE CORRIENTES

El proyecto de “Gestión Cooperativa”, realizado conjuntamente por la Federación Agraria Argentina y la Federación de Cooperativas de Corrientes, tuvo por objetivo aportar a la reconversión productiva de la cooperativa de empaque Unión Saladeña, ubicada en la localidad de Las Saladas, Corrientes. Esta cooperativa está integrada por ex trabajadores de empaque de la empresa cítrica Pindapoy, que se hicieron acreedores de la planta de empaque como pago de indemnización cuando quebró la empresa.

La cooperativa seguía vinculada a la actividad de empaque de cítricos contratada por una empresa con sede local. El cierre de esta planta, sumado a la emergencia climática que vivió la provincia, generó el desempleo de los 85 trabajadores socios de la entidad.

Ante esta situación crítica, la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Corrientes convocó a instituciones representativas del agro en el ámbito regional, para impulsar su participación en el diseño y ejecución del proyecto, cuyo objetivo era el de generar un proceso de integración vertical: desde la producción de hortalizas hasta su comercialización, contemplando la posibilidad de desarrollar actividades conexas (por ejemplo producción forestal para el armado de cajones).

3.3 La participación a nivel regional/local

Con el fin de incentivar la creación de institucionalidades capaces de incrementar la calidad de la capacitación, a partir de demandas genuinas de los sectores productivos de las economías locales, el MTSS comenzó, a partir de 1995, a apoyar y fomentar líneas de acción a nivel local, provincial o regional, a través de asociaciones de actores del mundo del trabajo y otros agentes involucrados en la temática.

Tal es el caso del **Programa Talleres Ocupacionales** (TO) que promueve la constitución de núcleos asociativos entre los actores arriba mencionados en forma de asociaciones civiles sin fines de lucro. Se trata de pequeñas unidades de reducida estructura que persiguen promover y difundir concepciones innovadoras de la formación. Con estos fines impulsan la formación permanente que desarrolle un potencial productivo mediante la utilización de recursos tecnológicos. Además, buscan fomentar un rol protagónico y de cooperación entre empleadores y trabajadores en la determinación de propuestas de capacitación, acordes a los requerimientos productivos de cada región.

Los actores sociales, que integran las comisiones directivas de los Talleres, tienen la función de supervisar la gestión y calidad de las actividades formativas que desarrollen. Además, aseguran un flujo de recursos para la identificación de necesidades de capacitación, formulación de proyectos y desarrollo de las acciones correspondientes.

Actualmente funcionan 13 Talleres Ocupacionales distribuidos en 12 provincias del país. Con excepción de 2 casos, están constituidos por representantes de los trabajadores y empresarios. El sector empresarial, sin embargo, cuenta con una participación mayor (46% contra 24 % de representación sindical), preside 11 de los Talleres existentes y dinamiza su funcionamiento.

El ámbito de influencia de cada uno de los Talleres, generalmente, se limita a las localidades y alrededores de sus sedes. Si bien la mayoría de ellos se constituyó con el objetivo de proveer servicios de formación técnica a un solo sector de actividad, algunos de ellos, con el tiempo, fueron ampliando su accionar hacia ofertas formativas más transversales, sobre todo destinadas a la gestión y administración de PyMES, o abarcando otros sectores económicos.

Una gran parte de los Talleres se creó a partir de la iniciativa de algunos de los actores que hoy los integran. El caso más común es que alrededor de una organización ya existente se sumaron otros actores e instituciones formando la actual asociación. Sólo en tres casos el MTSS jugó un papel predominante en acciones de promoción y convocatoria.

A modo de ejemplo se incluye a continuación un caso, que demuestra el funcionamiento de un Taller.

TALLER OCUPACIONAL “CHACO” SÁENZ PEÑA, CHACO

Este Taller se creó en el año 1995 impulsado por la **Asociación de Productores Forestales del Chaco**. En principio, la Comisión Directiva del Taller incluía, además de la mencionada asociación, a los siguientes organismos: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Estación Experimental Sáenz Peña, Facultad de Agroindustrias, Unión de Cooperativas Agrícolas Algodoneras Ltda., Asociación de Ingenieros Agroindustriales y de Alimentos del Chaco, Cámara de Comercio, Industria, Producción y Servicios, Consejo de Arquitectos, Agrimensores e Ingenieros del Chaco, Cámara Inmobiliaria del Chaco, Instituto Politécnico Juan XXIII y Confederación General del Trabajo de la RA.

El Taller se orienta hacia las áreas forestal y agrotexil, estrechamente relacionadas con actividades destacadas de la economía regional.

La mayor parte de las instituciones que forman parte del Taller contaban ya con una dinámica propia -en algunos casos destacada- en el terreno de la formación. Así, puede entenderse el nuevo espacio institucional que supone el Taller Chaco, como un escenario multiplicador de los recursos de cada institución considerada por separado. El Taller ha funcionado como un centro de complementación institucional que potencia acuerdos de trabajo y recursos existentes en materia de infraestructura, equipamiento y personal técnico.

A partir de la complementariedad institucional, pueden desarrollarse cursos tan diversos como: *Vegetales encurtidos en vinagre* (con el objeto de propiciar la concreción de microemprendimientos por parte de los participantes) en uno de los laboratorios de la Facultad de Agroindustrias; *Preparación de superficies y aplicación de pinturas* en el Instituto Politécnico Juan XXIII o *Tractorista: manejo y mantenimiento* para una localidad aledaña.

La incorporación reciente, a más de tres años de su creación, de un nuevo miembro del Taller, el Sindicato de Empleados de Comercio, evidencia una existencia institucional que excede lo formal, y al Taller como ámbito referenciado positivamente por otras instituciones que, al solicitar su ingreso, avalan la política desarrollada hasta el momento.

El Taller Ocupacional Chaco ha excedido el marco propuesto en un inicio, pues logró convertirse en un referente de acciones de capacitación en áreas inicialmente no previstas y amplió el espectro de sus acciones. Un ejemplo de esto último es la creación de una bolsa de trabajo en el marco de la institución, constituida a partir de demandas por parte de empleadores y personas que buscan trabajo.

No puede dejar de mencionarse la instalación de un taller de afilado con moderna tecnología, único en la provincia, lo cual posibilita unificar la venta de un servicio de afilado, para el financiamiento de la institución, con la posibilidad de ejecutar acciones de capacitación en tecnologías actualizadas, provechosas más allá del sector forestal.

La amplia difusión en los medios locales (radio/TV/diario) que logró el Taller a partir del canje de publicidad por capacitación, y la posibilidad de ofrecer a los participantes de las actividades formativas la realización de pasantías en obras públicas municipales locales, también muestran lo promisorio de esta iniciativa.

Otras iniciativas muy recientes en la línea de acciones de descentralización territorial, gestionadas y ejecutadas por actores del mundo del trabajo, las constituyen los **Consejos Locales de Formación Profesional**, basados en el modelo de los Consejos Sectoriales y Regionales de Canadá, que prevén una participación plurisectorial.

Como primer antecedente de este tipo de institucionalidad en el país cabe mencionar la experiencia llevada adelante en Rosario, provincia de Santa Fe. Este Consejo, formalmente constituido en noviembre de 1998, cuenta con el apoyo de la Municipalidad, la Organización Internacional del Trabajo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y Consejo Sectorial de la Industria Siderúrgica Canadiense. El MTSS apoyó actividades puntuales de este organismo y siguió su desarrollo para poder transferir su experiencia a futuras iniciativas de estas características.

El **Consejo de Rosario** es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, de carácter bipartito, constituida por sindicatos de trabajadores, organizaciones empresariales y empresas de primera línea de la ciudad y su entorno. Se estructura por una Comisión de Administración y un Comité Ejecutivo, integrados por igual número de empresarios y trabajadores. Además, cuenta con un Comité Técnico, cuya función es la de implementar las decisiones de la Comisión de Administración y brindar asistencia técnica a los grupos sectoriales de trabajo, constituidos por empresas y trabajadores de un mismo sector de actividad (actualmente existen dos, metalmecánica y gráfico).

Además de las tareas propias de la puesta en marcha, entre las actividades llevadas a cabo desde su constitución se pueden mencionar: identificación de necesidades de capacitación en los sectores metalúrgico y gráfico; relevamiento de las instituciones de capacitación que operan en la región y elaboración de una base de datos; adquisición de módulos de competencias básicas en Canadá y formación de instructores para su implementación; capacitación de trabajadores de la industria gráfica; etc.

A partir de 1998, el MTSS ha comenzado a impulsar **experiencias piloto de constitución de Consejos** en tres localidades del país⁷⁴.

Con el objetivo de intermediar en el mercado de trabajo de una determinada localidad y en función de mejorar los estándares de calidad de la capacitación laboral, estos organismos en formación prevén la prestación de los siguientes servicios: diagnóstico de capacitación e identificación de proveedores; asistencia a usuarios y creación de bases de datos sobre provisión de capacitación; asistencia a la oferta de cursos modulares; asistencia a profesionales y técnicos de la formación profesional; asistencia técnica y capacitación a especialistas de empresas y sindicatos; evaluación y certificación de capacitaciones.

Hasta el momento se ha realizado la siguiente secuencia de acciones en las localidades de Rosario, Mendoza y Comodoro Rivadavia (seleccionadas para impulsar los primeros proyectos): diagnóstico y estudio de la factibilidad de instalación de un Consejo; identificación de sectores y mercados prioritarios; seminarios y talleres de difusión con actores sociales interesados; organización de formas de asociación práctica de esos actores, denominadas “iniciativa-servicio”, por ejemplo, para la identificación de perfiles profesionales y competencias en un sector de actividad; constitución de grupos promotores de la idea, con personas representativas de las localidades en cuestión; y establecimiento de acuerdos que orienten a las empresas y sindicatos hacia la conformación de un Consejo.

Luego de una convocatoria a la presentación de proyectos, actualmente se están evaluando las propuestas que darán lugar a la conformación de Consejos de Formación Profesional en las localidades arriba mencionadas.

Otro **Consejo**, de características diferentes, está funcionando en la provincia de **Jujuy**. Su constitución fue motivada por la grave crisis económica que atraviesa la provincia.

Esta institución está integrada por el Gobierno de la provincia, la Unión Industrial y la Unión de Empresarios locales, la Confederación General del Trabajo de las localidades Belgrano y Lavase, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Jujuy y el Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación. Entre sus principales objetivos se cuentan: el apoyo de acciones destinadas a la coordinación de los instrumentos de las políticas económicas, laborales y sociales, con especial énfasis en las política de capacitación laboral y de emprendedores; el fomento de la suscripción de convenios de colaboración para la prestación de servicios para el empleo con entidades públicas y privadas con el fin de optimizar los recursos existentes; el fortalecimiento de la intermediación laboral apoyando la creación de agencias públicas de colocación y la realización de estudios e informes sobre las distintas variables del mercado de trabajo, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda, que contemplen la evolución de los perfiles ocupacionales y los requerimientos profesionales de la provincia.

74 Esta iniciativa forma parte del proyecto Arg 97/041 que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de

como de la demanda, que contemplen la evolución de los perfiles ocupacionales y los requerimientos profesionales de la provincia.

Si bien resulta prematuro evaluar los resultados de estas experiencias, encarnadas en instituciones que aún están en formación o de corta vida, pueden adelantarse algunas primeras reflexiones acerca del proceso desarrollado hasta hoy:

- En las localidades mencionadas el lanzamiento de estas iniciativas ha despertado el interés y convocado a la participación de los representantes de trabajadores y empresarios de los sectores productivos económicamente más significativos de cada una de las regiones. Se ha constituido entonces un entramado institucional auspicioso en relación al logro de los resultados esperados.
- La experiencia del CFP de Rosario, juzgada hasta el momento como exitosa desde la perspectiva del diálogo social, produjo un efecto de estímulo y aliento para la conformación de este tipo de institucionalidades en las demás localidades.

4. Algunas Conclusiones

A partir de las descripciones realizadas pueden observarse avances en la gestión de espacios de participación en el campo de la formación profesional.

En la década del 90 las políticas públicas en materia de formación profesional en Argentina, en sintonía con lo ocurrido en toda la región (CINTERFOR, 1999), han dejado de ser responsabilidad exclusiva del Ministerio de Cultura y Educación.

El involucramiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social facilitó la generación de esquemas institucionales en los cuales el estado ya no es el único proveedor de servicios de formación.

Surge de esta manera un mercado de capacitación con una amplia y diversificada participación de actores e instituciones, públicos y privados, en la gestión y ejecución de acciones de capacitación.

El Ministerio de Cultura y Educación inició, con el diseño de los denominados Trayectos Técnicos Profesionales, una reforma a nivel de la educación técnica que busca incorporar en forma eficiente las demandas que formula el mundo de trabajo al respecto.

Ante este nuevo escenario ambos organismos implementaron espacios e instrumentos tendientes a fomentar la cooperación y concertación entre el estado y entidades y actores privados.

El MCyE, que tiene bajo su responsabilidad establecer lineamientos básicos para la administración del sistema educativo, cuenta con espacios participativos

institucionalizados y reglamentados. Desarrolla en el marco del CoNE-T una dinámica de cooperación en la cual retiene para sí la conducción y gestión del proceso, convocando a los actores fundamentalmente en carácter consultivo, con el objetivo de obtener insumos válidos para el desarrollo de propuestas y diseños curriculares. Desde esta perspectiva, demuestra ejecutividad en la generación de productos y capacidades de coordinar los aportes particulares, en una propuesta sistémica que pretende incluir la articulación entre la formación formal y no formal.

Otra línea de trabajo desarrollada desde el MCyE, plasmada a través de los acuerdos marco sectoriales, plantea una participación más amplia y equilibrada, mediante una labor conjunta tripartita entre los representantes y técnicos de los sectores involucrados.

Ambas líneas descriptas, encarnadas en el nivel nacional, plantean interrogantes respecto a sus posibilidades de integrar las diferentes realidades locales en las propuestas diseñadas centralmente.

En el ámbito del MTSS se generó una variedad de iniciativas tendientes a descentralizar a nivel sectorial y territorial la gestión y ejecución de acciones de capacitación. Esta tendencia, en principio, abre posibilidades de aportar a la construcción de sistemas de formación con capacidad de reflejar la diversidad de las dinámicas de los sistemas productivos y mercados laborales. Pero el MTSS, bajo los efectos de las altas tasas de desempleo de los últimos años, optó por privilegiar acciones de carácter coyuntural. En este contexto, la mayoría de las iniciativas arriba mencionadas todavía revisten carácter experimental y se desarrollan con baja participación en el presupuesto general de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, en forma puntual y desarticulada. Por esta razón aún no logran ser visualizadas como acciones que integran políticas sistemáticas del MTSS en el campo de la formación.

Respecto a la articulación de las iniciativas que se desarrollan en las áreas laboral y educativa en la materia, no se pueden identificar avances importantes. Si bien existen reclamos al respecto por parte de los sectores participantes en los dos ámbitos, los esfuerzos realizados en esta dirección todavía no lograron superar los niveles de intercambio de información, lo cual conlleva a una desorientación de los actores en relación a los espacios específicos de participación.