



Notas OIT

TRABAJO DECENTE EN ARGENTINA



Oficina Internacional del Trabajo



Junio de 2012

La formación para el trabajo en Argentina

I. La formación para el trabajo: consideraciones preliminares

La educación y la formación son herramientas fundamentales para mejorar la empleabilidad de las personas y la productividad de las empresas, lo que a su vez redundará en un aumento tanto del empleo como de la inclusión social. El marco conceptual propuesto por la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2008 vincula el desarrollo de competencias profesionales con el aumento de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo.¹ Recomienda a los países mantener este círculo virtuoso mediante el desarrollo de métodos de aprendizaje continuos, competencias básicas y de alto nivel, la transferibilidad de las mismas y la promoción de la empleabilidad. Asimismo, realiza un llamado a la plena participación de los interlocutores sociales. En 2010, este marco fue adoptado en la Estrategia de formación del Grupo de los Veinte, o G-20, que reúne a las economías avanzadas y emergentes más importantes del mundo.

En Argentina, la construcción de puentes entre los ámbitos de la educación, la formación y el trabajo involucra distintas instancias. La educación general, que desarrolla competencias básicas, es de carácter obligatorio hasta el nivel de la escuela secundaria completa. La educación técnico profesional y la formación profesional, por su parte, operan en el ámbito de la generación de competencias de aplicación inmediata en el trabajo. La educación técnico profesional se refiere a la formación en los niveles medio y superior no universitario del sistema educativo, mientras que la formación profesional se realiza por fuera de la esfera de la educación formal. Esta última puede ofrecerse tanto desde el Estado como desde las empresas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, o a partir de articulaciones entre estos actores fundamentales, y se desarrolla en instituciones especializadas.

La presente nota sintetiza las principales acciones desarrolladas en Argentina en los últimos años en materia de formación para el trabajo e identifica los principales desafíos a futuro.

ASPECTOS PRINCIPALES DEL MARCO CONCEPTUAL Y RECOMENDACIONES DE LA OIT Y DEL G-20 PARA LA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN

CIT 2008	G-20 2010
<i>Marco conceptual</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Adecuar la oferta a la demanda actual de competencias. • Ayudar a los trabajadores y a las empresas a adaptarse a los cambios. • Prever las competencias que se requerirán en el futuro y proporcionar esas competencias, apoyar un proceso de desarrollo dinámico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar el acceso a una educación general de calidad • Adaptar la formación a las necesidades del mercado de trabajo • Facilitar la adaptación a los cambios mediante el aprendizaje continuo. • Prever las competencias que se necesitarán en el futuro y prepararse para satisfacer esas necesidades .
<i>Recomendaciones</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de las competencias en el lugar de trabajo y en las cadenas de valor. • Desarrollo de las competencias para encauzar los factores que impulsan los cambios en el mundo. • Detección temprana de las necesidades actuales y futuras en materia de competencias profesionales para incorporar esa información en las estrategias sectoriales de desarrollo. • Vinculación de la educación, el desarrollo de las competencias, la incorporación en el mercado de trabajo y el aprendizaje permanente. • Desarrollo de las competencias con miras a la inclusión social de grupos específicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Previsión de las necesidades en materia de competencias. • Participación de los interlocutores sociales. • Enfoques sectoriales. • Información sobre el mercado de trabajo y los servicios de empleo. • Calidad y pertinencia de la formación. • Igualdad de género. • Acceso amplio a oportunidades de formación y aprovechamiento de las competencias. • Financiación de la formación. • Evaluación de desempeño de las políticas.

Fuente: OIT, 2012.

1. En la CIT de 2004, la OIT adoptó la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (N° 195).

II. Las políticas educativas y de formación para el trabajo: el impulso de la última década

Tanto la escolarización obligatoria, como la educación técnico profesional y la formación profesional se han fortalecido y extendido en los últimos años. En 2006 se sancionó la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206) que elevó los años de escolarización obligatoria de 10 a 13, estableciendo la obligatoriedad de la escuela secundaria. Ello dio impulso a una serie de programas -incluidas acciones por parte de la sociedad civil- destinados a garantizar su cumplimiento, tanto para aquella población que se encuentra en edad escolar como para los jóvenes y adultos que, por diversos motivos, no habían finalizado sus estudios secundarios.²

La Ley de Educación Nacional, por otra parte, modificó la estructura del sistema educativo y restableció la modalidad técnico profesional para el nivel medio de enseñanza,³ en concordancia con la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058) sancionada en 2005, que regula también la oferta para el nivel superior no universitario y la formación profesional. Actualmente, la educación técnico profesional cubre diversas ramas y sectores de la economía, teniendo en cuenta las particularidades regionales. Cabe recordar que en los noventa se habían transferido las instituciones educativas de nivel medio y superior no universitario a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, completando la política de descentralización del sistema educativo iniciada en las décadas previas.⁴

En este escenario de descentralización educativa, 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, 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.

La Ley de Educación Técnico Profesional contempla la creación de un Catálogo Nacional de Títulos y Certificados que ordena la formación sobre la base de un conjunto de familias profesionales, dentro de las cuales se definen los perfiles profesionales. Estos perfiles surgen de un proceso de trabajo y consulta en Foros Sectoriales, integrados tanto por representantes de las áreas de la producción como de la educación.

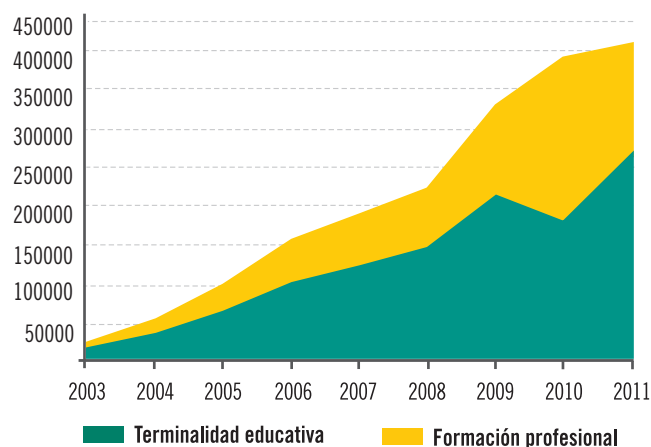
El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) también constituye un actor central en materia de formación para el trabajo. Desde la década de los noventa asumió un papel importante el cual es ejercido, en los últimos años, por el área

de Formación Continua de la Secretaría de Empleo. A través de su política de formación, el MTEySS promueve el desarrollo de programas y acciones, muchos de los cuales están asociados o se articulan con las políticas activas de empleo: terminalidad educativa, formación profesional y certificación de competencias laborales. Asimismo, promueve el fortalecimiento de las instituciones de formación profesional a lo largo del país y cuenta con un programa de Crédito Fiscal para incentivar y promover la formación.

Los programas de terminalidad educativa están dirigidos, en su mayoría, a personas desocupadas o beneficiarias de los programas de empleo del MTEySS que otorgan transferencias de ingresos para mejorar la seguridad económica de los hogares, junto con acciones complementarias para lograr la mejora de la empleabilidad de sus beneficiarios. Estas acciones se encuadran dentro del Programa de Certificación de Estudios Formales, mediante el cual el MTEySS actúa en forma colaborativa con otras áreas gubernamentales de carácter nacional, provincial o municipal, y con organizaciones de la sociedad civil, brindando asistencia técnica y financiera con el objetivo de promover la finalización de los estudios formales obligatorios. Desde 2003 hasta enero de 2012, 769.597 personas se beneficiaron de acciones de terminalidad educativa en el marco de diferentes programas de empleo. En 2011, el 90,5% de los beneficiarios cursaba estudios de nivel medio (MTEySS, 2012).

El carácter federal de las acciones de formación profesional desarrolladas por el MTEySS está garantizado por la Red de Formación Continua, integrada por más de trescientas instituciones en todo el país, en articulación con otras áreas gubernamentales así como con sindicatos, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil. Desde 2003 y hasta enero de 2012, 623.295 personas participaron de acciones de formación profesional de las cuales más de un 40% fueron mujeres (MTEySS, 2012). La mayor parte de los beneficiarios se incorporaron a cursos de formación profesional en los sectores de la construcción y de la industria manufacturera.

EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE PARTICIPANTES EN ACTIVIDADES DE TERMINALIDAD EDUCATIVA Y FORMACIÓN PROFESIONAL DEL MTEySS



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MTEySS (2012).

2. Asimismo, diversos programas de la protección social, como la Asignación Universal por Hijo, han reforzado la escolarización obligatoria.

3. Esta ley derogó la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195) que en 1993 había transformado la estructura del sistema educativo en nueve años de Educación General Básica, obligatorios y tres de Polimodal, no obligatorios. Además, se había reemplazado la tradicional modalidad técnica por los Trayectos Técnico Profesionales.

4. Las universidades, que tiene carácter autónomo, no fueron transferidas.

Otra línea de trabajo del MTEySS es la certificación de competencias laborales. Dicho programa se realiza a partir de la adopción –conjuntamente con las cámaras empresariales y las organizaciones de trabajadores de cada sector– de estándares o normas de competencia, mediante los cuales se describen las habilidades, conocimientos y criterios de actuación que un trabajador debe poder desplegar en el desempeño de determinado oficio o empleo. De este modo, las normas sirven para evaluar a los trabajadores y otorgarles el certificado correspondiente o para señalar las áreas en las cuales necesitan una complementación o formación adicional para alcanzar el certificado. Esta acción se lleva a cabo en 29 sectores, aunque los que más participan son los sectores metalúrgico, frigorífico, de la construcción y de mecánica del automotor. De 2003 a enero de 2012, 70.621 personas fueron certificadas (MTEySS, 2012), de las cuales más del 40% lo hizo en el sector de la construcción.

En esta línea, se destacan los Consejos Sectoriales de Formación Profesional y Certificación de Competencias Laborales, que desde el MTEySS convocan a los actores sociales de los diferentes sectores de la economía. Su funcionamiento permite un mayor dinamismo entre el sector productivo y el ámbito de la formación, ayudando en la actualización de los programas de estudio, la mejora de la calidad de la capacitación y la identificación de los perfiles profesionales demandados.

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. Un ejemplo de esta articulación es el Programa de Crédito Fiscal, impulsado por el MTEySS desde 2007 con la participación del sector empresario, cuyo objeto es incentivar y promover, mediante ayuda financiera, que las empresas emprendan y gestionen sus propios programas de formación y capacitación de trabajadores. Este tipo de instrucción puede abarcar desde la finalización de los estudios formales hasta los cursos de formación profesional o la certificación de competencias laborales.

Las organizaciones de trabajadores cumplen un papel central en la formación y capacitación, ya sea de manera independiente del Estado o en articulación con éste. Un ejemplo de ello es la Fundación UOCRA, que desde hace más de 15 años desarrolla acciones de formación y capacitación para los trabajadores de la construcción.⁵

Los gobiernos provinciales, por su parte, también despliegan acciones a través de programas de empleo que contemplan la contraprestación educativa o la capacitación laboral.

Por último, a fines de 2011 el MTEySS lanzó el “Plan Estratégico de Formación Continua: Innovación y Empleo - Argentina 2020”, con el propósito de promover la competitividad del país incorporando tecnología y universalizando su acceso. Con este plan se busca especializar, potenciar y fortalecer las acciones de formación del MTEySS, con miras a incrementar la capacidad instalada, desarrollar la industria y generar competitividad en diversos sectores de la economía.

III. Desafíos pendientes: extender y especializar la formación y la capacitación profesional

Diversas fuentes dan cuenta de un crecimiento importante en materia de formación para el trabajo durante los últimos años. 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. Uno de los desafíos más importantes consiste en la profundización

El enfoque de formación por competencias laborales

El enfoque de formación por competencias laborales cobró fuerza durante los años ochenta en los países industrializados en el contexto de las transformaciones productivas y los cambios en las formas de organización de la producción. Estas transformaciones generaron, entre sus efectos, que las demandas del mundo del trabajo y la oferta formativa tengan cada vez menor cercanía. A partir de este diagnóstico, se abrió un espacio para pensar nuevos modos de planificar y desarrollar la formación profesional. Es así como se recuperó la noción de *competencia*, proveniente del ámbito de la didáctica, para aplicarla al mundo laboral. La misma, refiere al conjunto de habilidades, conocimientos, destrezas y modos de resolver tareas y conflictos que una persona posee para desarrollarse en determinado ámbito laboral. La adopción institucional de este enfoque se materializó en los programas de certificación de competencias, es decir, en el reconocimiento formal mediante un título –expedido por una institución acreditada– que avala la posesión de un conjunto de competencias por parte del trabajador. En la mayoría de los casos, las competencias están asociadas con un oficio o un puesto de trabajo. En algunos países, se avanzó incluso hacia la conformación de marcos nacionales de calificaciones. En Latinoamérica, este enfoque se extendió durante la década del noventa favoreciendo el desarrollo de programas de formación. Esto dio lugar, a la vez, a un debate que continúa hasta la actualidad, en torno de la noción de *competencia laboral* y sus implicancias prácticas en las políticas. Dicho debate involucra a las organizaciones de trabajadores, los empleadores y también al mundo académico.

5. Durante 2011, 61.223 personas fueron capacitadas en los programas de formación de esta Fundación.

de los vínculos institucionales con las esferas del trabajo y la producción. La mayor parte de los beneficiarios de las acciones del MTEySS en materia de formación provienen de los sectores más vulnerables: se trata mayormente de trabajadores que no terminaron sus estudios primarios o secundarios. Sin duda, la universalidad de la escuela secundaria todavía constituye un desafío sustancial de la política pública y, por lo tanto, son fundamentales las acciones que se orienten en esa dirección. No obstante, ello debe ser complementado con políticas y programas de formación más específicos y de articulación entre los ámbitos educativo y productivo. En este sentido, resulta importante profundizar la articulación institucional en materia de formación de todos los organismos de las áreas de trabajo y de educación, a fin 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.

Asimismo, 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. Este problema en ocasiones se profundiza según el origen socioeconómico de los estudiantes, lo que potencia la desigualdad. No hay duda de que las personas deben obtener un título o certificado que les permita acceder a un empleo de calidad, pero resulta preciso que esas acreditaciones impliquen haber transitado fehacientemente por una adecuada experiencia formativa y evaluativa.

Por otra parte, 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, ámbitos clave para desarrollar el diálogo tripartito.

Además, la mejora de la productividad en sectores económicos clave que permitan cada vez mayor competitividad no puede pensarse sin una estrategia de formación más específica y orientada a las necesidades de esos sectores. Si bien no es

condición única, el desarrollo de recursos humanos y la formación en competencias impactan positivamente en la innovación y la productividad, lo que a la vez redundaría en una mejora de la competitividad. De esta forma, la extensión y orientación de la formación profesional y la certificación de competencias laborales se presenta como un desafío fundamental, no solo en términos de acceso sino también de diversificación de sectores.

Por último, un monitoreo permanente de las acciones de formación desarrolladas permitiría evaluar su impacto, eficacia y pertinencia, lo que a la vez redundaría en mayores conocimientos para el diseño de nuevos programas y para el ajuste de los actuales. Más allá de la información obtenida sobre cobertura y características de los beneficiarios, resulta útil la construcción de las trayectorias de los trabajadores que terminan sus estudios secundarios y que se forman o certifican en un oficio.

Los avances alcanzados en materia económica y de empleo durante los últimos años han generado una plataforma sobre la cual extender y perfeccionar las acciones de formación, orientándolas más adecuadamente hacia la demanda, en un marco de diálogo tripartito. Los desafíos propuestos en esta nota no deben dejar de lado la importancia predominante que tiene el ámbito laboral como espacio para la formación y mejora continua de las calificaciones de los trabajadores, con su consecuente impacto sobre la productividad y el desarrollo económico.

Referencias

- MTEySS (2012), "Acciones de Formación Continua", Informe mensual, Dirección de Información Estratégica para el Empleo, Buenos Aires, enero.
- OIT (2006), "La nueva Recomendación N° 195 de OIT. Desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente", OIT/CINTERFOR, Montevideo.
- OIT (2008), "Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo", 97° Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2012), "Seguimiento de la aplicación de la estrategia de capacitación OIT/G-20", Tercer punto del orden del día de la 313ª Reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 15 al 30 de marzo.
- Vargas, F. (2004), "Competencias clave y aprendizaje permanente: tres miradas a su desarrollo en América Latina y el Caribe", OIT/CINTERFOR, Montevideo.

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Av. Córdoba 950, piso 13,
(C1054AAV) Buenos Aires,
Argentina
Tel.: +5411 4393 7076
buenosaires@oit.org.ar
www.oit.org.ar