

Experiencias Sectoriales de Formación Profesional en Mendoza

Rodrigo González
rodrigo_gzalez@yahoo.com
Grupo 5

I. Introducción

La formación profesional es definida como un “cruce de caminos” dado que posee la particularidad de pertenecer tanto al campo de la política social, en función de su aporte al desarrollo personal y profesional de las personas, a la integración y cohesión social, como al campo de las políticas productivas laborales en la medida en que resulta funcional a los objetivos de incremento de la productividad, mejoramiento de la competitividad y generación de oportunidades para la inserción laboral (OIT, Res. 195).

Para poder cumplir con muchos de los propósitos que persiguen las políticas de formación profesional se debe satisfacer a la demanda de competencias profesionales en cuanto a pertinencia y calidad. Esto implica el desarrollo de competencias útiles, acordes con la demanda del mercado laboral, que permitan mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y evitar que la falta de competencias profesionales restrinja el crecimiento de las empresas. Por lo tanto, un punto primordial en las políticas de formación es el equilibrio, como condición necesaria, entre la capacitación impartida y las posibilidades de empleo.

En tal sentido, uno de los principales desafíos de los programas de formación profesional es aproximar sus contenidos y sus prácticas a las características y requerimientos específicos de los sectores productivos. Para tal fin, resulta imprescindible establecer vínculos y canales de comunicación permanentes con el mundo de la producción (empresas y trabajadores) que permitan: detectar necesidades de formación e identificar perfiles laborales pertinentes, adecuar la oferta de formación a la demanda del sector productivo, asegurar el desarrollo de capacidades mediante diseños curriculares adecuados, posibilitar la realización de prácticas para que los alumnos puedan aplicar los conocimientos en un contexto laboral, difundir la oferta de formación profesional y facilitar la inserción de los egresados mediante acuerdos con cámaras y empresas, entre otros aspectos que en definitiva resultan una condición necesaria para garantizar la calidad de la formación profesional.

Estos conceptos toman especial relevancia en los modelos de formación profesional que priman tanto en América Latina como en Argentina, donde el Estado incide activamente en la configuración del sistema creando las bases legales correspondientes, influyendo en los contenidos, y velando por el acatamiento de los estándares establecidos. En tal sentido, los principales problemas que destaca la literatura de los modelos de formación diseñados bajo este esquema suelen centrarse en la pertinencia de la capacitación que se ofrece (Arnold, 2001).

Las opiniones negativas de los empresarios sobre la capacitación disponible fuera de la empresa suelen destacar que los cursos no siempre tienen en cuenta los progresos técnicos y los instrumentos, maquinarias y ejercicios prácticos que se utilizan en las labores reales de

los trabajadores. Por otra parte, los propios trabajadores informan a menudo que los cursos de capacitación, más que ayudarlos a desarrollar destrezas o habilidades útiles para la práctica profesional, los provee de certificados y diplomas que mejoran su valor en el mercado (Labarca, 1999).

Justamente, para subsanar algunos puntos débiles de este tipo de modelos de formación debe resaltarse la relación permanente entre las empresas y la capacitación, tanto en la gestión de las actividades de formación como en la práctica pedagógica misma. Sin embargo, uno de los principales limitantes para alcanzar esta interacción muchas veces es la falta de incentivos para que las empresas participen activamente en la planificación y ejecución de estos programas de capacitación.

El propósito de la presente nota es analizar dos experiencias sectoriales de formación profesional implementadas en la Provincia de Mendoza: el programa “Plan Más y Mejor Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Subprograma de Formación Técnico Profesional de la Provincia de Mendoza. En ambos programas seleccionados, tuvieron un protagonismo especial organismos mixtos (público-privado) cercanos a sectores productivos relevantes de Mendoza. Estos organismos tuvieron un papel destacado, tanto en la planificación como en la ejecución, de las acciones de formación.

Para cada experiencia se pretende indagar acerca del vínculo con el entorno productivo en procesos claves relacionados con la selección de los perfiles a capacitar, la determinación de la cobertura necesaria en función a la demanda potencial del mercado y la determinación de los diseños curriculares para desarrollar las competencias específicas del perfil profesional. También se analizan aspectos complementarios relacionados con la evaluación y seguimiento de los egresados. Finalmente, el último punto del documento plantea algunos aspectos destacados y desafíos que surgen de las experiencias estudiadas¹.

¹ El autor agradece la información suministrada y los comentarios compartidos en entrevistas por parte de los siguientes referentes: Lic. Diego Pettignano (Gerente Empleo y Capacitación Laboral de Mendoza - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social); Lic. Alfonso Bradi (Gerente del Instituto de Desarrollo Rural); Lic. Gabriela Fretes (Gerente del Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios); Cdr. Gustavo Ruiz (Jefe de Área de Capacitación y Competencias, IDR); Norma García (Área de Capacitación y Competencias, IDR); Lic. Eleonora Valdivieso (Responsable del Área de Recursos Humanos y Capacitación (2003/2008), IDITS; Consultora del Subprograma de Formación Técnica Profesional (2008/2010)); Lic. Alfredo Fanessi (Responsable del Área de Recursos Humanos y Capacitación, IDITS); Lic. Adriana Defacci (Responsable del Área de Seguimiento y Monitoreo, Unidad Técnica Ejecutora - Subprograma de Formación Técnico Profesional (2004/2008)); Lic. Carina Frarah (Responsable del Área de Seguimiento y Monitoreo, Unidad Técnica Ejecutora - Subprograma de Formación Técnico Profesional).

II. Programas Sectoriales de Formación Profesional en Mendoza.

A. Subprograma de Formación Técnico Profesional. Gobierno de Mendoza.

a) Antecedentes

En el año 2004, la Provincia de Mendoza comenzó a implementar un Programa de Desarrollo Productivo conformado por 4 Subprogramas: Infraestructura Pública de Apoyo a la Actividad Productiva, Mejora en las Condiciones de Acceso al Financiamiento, Formación Técnico Profesional y Promoción de Clusters.

El programa se estructura en dos fases con un horizonte temporal de 9 años y su financiamiento (por un total u\$s 199 millones) es realizado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo en un 70% y el resto con fondos de contrapartida provincial.

El objetivo del programa es contribuir al desarrollo económico provincial aumentando la competitividad de cadenas de valor ubicadas en 7 circuitos productivos determinados en el territorio provincial relacionados con la agricultura, la industria y el turismo.

El organismo ejecutor del programa es el Ministerio de Hacienda de la Provincia, a través de la Unidad de Financiamiento Internacional. Sin embargo, la ejecución operativa de los 4 subprogramas se realiza de manera descentralizada mediante unidades especializadas denominadas Unidades Técnicas Ejecutoras (UTE) quienes administran, supervisan y evalúan cada subprograma, y resultan la contraparte técnica del BID.

En el caso del subprograma del Formación Técnico Profesional, la UTE se encuentra bajo la órbita de la Dirección General de Escuelas.

Los objetivos del subprograma de Formación Técnico Profesional (FTP) se enfocan principalmente en el mejoramiento de la calidad de la formación en oficios para atender a las necesidades de capacitación en las cadenas productivas priorizadas por programa.

La población objetivo para las acciones de formación inicialmente estuvo establecida en 15.000 personas (de ese total, no menos del 40% debían ser mujeres de escasos recursos) y los requisitos que deben cumplir los beneficiarios son: edad mínima de 17 años; escasa o nula experiencia laboral; estar desocupado, sub-ocupado y/o ser trabajador con baja calificación de los sectores económicos priorizados; y tener bajos niveles de escolaridad formal.

El subprograma se divide en dos componentes: Formación Técnico Profesional y Nivelación de Educación Básica para Adultos. El primero de ellos es el más relevante en términos de cobertura, ya que pretendía alcanza a 11.000 de los 15.000 beneficiarios, y en términos de presupuesto ya que absorbe el 75% del financiamiento inicialmente establecido para el subprograma.

En adelante, el informe analiza solo el componente de formación técnico profesional, el cual está basado en competencias laborales, y pretende articular todo el ciclo formativo con las cadenas de valor a fin de garantizar la relevancia y pertinencia de los contenidos en la medida que estos respondan a los requerimientos del desarrollo productivo.

b) Determinación de Perfiles

La Unidad Técnica Ejecutora del Subprograma estableció convenios con instituciones especializadas y vinculadas con el mundo de la producción a efectos de contar con estudios sectoriales que permitan identificar competencias y perfiles ocupacionales demandados en los sectores productivos que formaban parte de las cadenas de valor seleccionadas.

A tal fin, se trabajó con organismos mixtos (público-privado) como el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), el Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (IDITS), y el Instituto de Desarrollo Comercial de la Provincia de Mendoza (Véase el Recuadro N°1).

Los acuerdos alcanzados entre el Subprograma y los organismos mixtos preveían estudios de mercado que permitieron, entre los años 2004 y 2006, priorizar los perfiles (y determinar la cobertura) sobre los cuales se ofrecerían los servicios de capacitación en el corto y mediano plazo.

En general, los informes analizaban para cada sector la demografía de empresas, los tipos de productos desarrollados, los recursos humanos totales, la demanda de capacitación para los trabajadores que se encontraban en actividad, y la intención de incorporar nuevo personal por perfil ocupacional. En todos los casos se realizaban encuestas sobre muestras representativas del universo de empresas del sector estudiado.

En total, el Subprograma priorizó las acciones de formación en 9 sectores productivos y 30 perfiles ocupacionales:

- 1) Olivícola: Encargado/a de Finca Olivícola, Operario/a Polivalente de Finca Olivícola y Operario/a Polivalente de Industria Aceitera.
- 2) Hortaliza en Fresco: Encargado/a de Finca Hortícola, Operario/a Polivalente de Producción Primaria Hortícola, Operario/a Polivalente de Galpón de Empaque de Ajo.
- 3) Fruta en Fresco: Embalador, Encargado de Frigorífico, Encargado de Galpón de Secadero, Operario de Secadero, Encargado de Control de Calidad e Instalador de Sistema Antigranizo.
- 4) Metalmecánica: Soldador, Tornero/a, Armador de Taller Ajustador, Armador de Estructura Metálica y Plegador.
- 5) Gráfico: Maquinista Troquelador y Preparador de Forma Impresora para Offset.
- 6) Textil: Overlockista y Rectista.
- 7) Turismo: Mozo/a, Mucamo/a, Recepcionista y Gobernanta.
- 8) Construcción: Albañil, Plomero/a, Ceramista.
- 9) Comercio: Cajero y Vendedor.

Los estudios realizados sobre los sectores relacionados con la agricultura (1, 2 y 3) estuvieron a cargo del IDR, los estudios de sectores industriales (4, 5, 6), sumado a Turismo y Construcción fueron realizados por el IDITS, y los estudios del sector comercio por el Instituto de Desarrollo Comercial².

² El Instituto de Desarrollo Comercial es una fundación creada por iniciativa del Gobierno de la Provincia de Mendoza en el año 2005, apoyada por instituciones académicas, agrupaciones y cámaras empresariales, con la intención de brindar

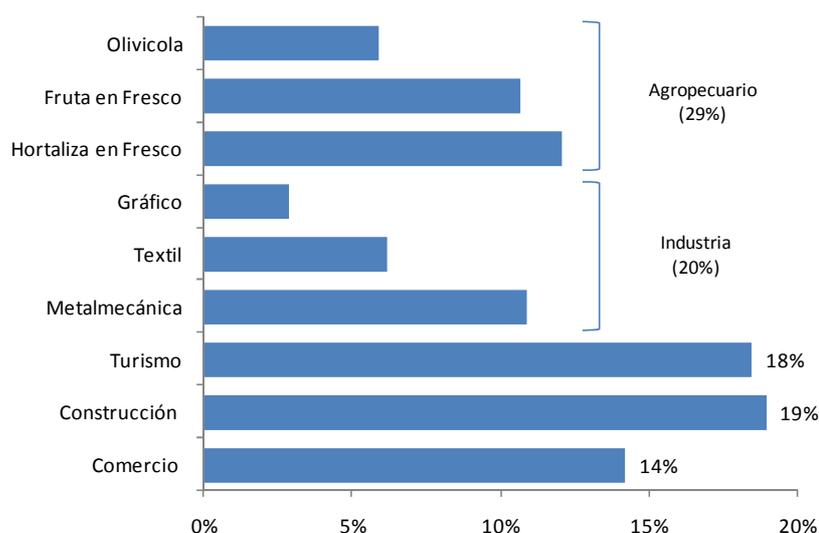
Como resultado de los estudios, se planificó capacitar entre los años 2006 y 2009 a 11.000 personas, siendo el sector más relevante el agropecuario (Frutícola, Hortícola y Olivícola), el cual debían concentrar a casi el 30% de los cursos a dictarse. Luego se posicionan los sectores Industria (Metalmecánica, Textil y Gráfico), Turismo y Construcción con participaciones cercanas al 20% cada uno y finalmente el Comercio (Véase el Cuadro N°1).

Los estudios realizados ponían énfasis en la elaboración de perfiles profesionales teniendo en cuenta los requisitos y demandas del mercado laboral; por lo tanto, se identificaron los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que el trabajador debía incorporar para desempeñar de manera efectiva su función laboral. De tal forma, se determinaron normas de competencias y se establecieron estándares y criterios orientadores de los desempeños de los trabajadores que permitieron racionalizar los procesos de exigencia de calidad y productividad.

Los documentos elaborados por el IDR e IDITS resultaron la base para implementar luego un sistema de formación basado en competencias, ya que sobre ellos, la Unidad Técnica Ejecutora elaboró documentos guía para la elaboración de los módulos de formación a fin de asistir a las instituciones que luego prestarían los servicios de Formación Profesional.

Gráfico N°1

Participación Relativa de los Cursos Proyectados por Actividad Productiva.



Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el Sub-Programa.

c) Proceso de Formación Profesional

Para la ejecución de los servicios de formación profesional se convocó a instituciones públicas o privadas inscriptas en la Dirección General de Escuelas; o reconocidas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación o por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; u organizaciones vinculadas al mundo laboral o

un marco institucional para la participación de los distintos sectores (públicos y privados) vinculados con la actividad comercial.

productivo (ONGs, Cámaras, Asociaciones o Gremios) pertinentes a la convocatoria realizada por el Subprograma.

Entre los requisitos exigidos a las instituciones se destaca la necesidad de contar con sede propia, planta de docentes e instructores con experiencia, e infraestructura y equipamiento didáctico apropiados.

El proceso de selección prevé una convocatoria pública, semestral o anual, con criterios claros de calificación de instituciones y propuestas. Entre los requisitos técnicos de las propuestas sobresalen la necesidad de hacer explícito las capacidades que se esperan lograr por parte de los beneficiarios, las estrategias pedagógicas y metodológicas, las herramientas de evaluación, las capacidades institucionales, antecedentes del equipo docente, servicios de orientación laboral de los egresados, vinculación con el medio, entre otros aspectos. La duración máxima prevista para los cursos no debe superar los 4 meses.

La grilla de evaluación posee un sistema de puntaje en el cual los principales aspectos que aportan a la calificación son: Análisis de los Módulos de Formación (30% de ponderación), Equipo Docente y de Instructores (20%) y Vinculación con el Medio (20%). El último punto, analiza la vinculación de la institución capacitadora con empresas, cámaras u otros organismos representativos del sector. En tal sentido, dado que el Subprograma pretende articular el ciclo formativo con la práctica laboral, las propuestas que incorporan sistemas de prácticas y pasantías en empresas logran un mejor posicionamiento relativo que otras que no cuentan con este vínculo.

La evaluación de las propuestas está a cargo de una comisión de evaluación conformada por integrantes de la Unidad Técnica Ejecutora, un profesional de la Dirección General de Escuelas y técnicos especialistas en el rubro de la propuesta especialmente convocados para tal fin.

En el período 2007/2011, alrededor de 20 instituciones capacitadoras fueron contratadas para el dictado de los cursos de formación profesional. Entre las más activas en términos de cobertura se destacan fundaciones como: Constelar, Islas Malvinas, Cervantes, y otros organismos académicos terciarios como el Instituto Tecnológico Universitario.

d) Alcances y Cobertura de la Formación Profesional

El proceso de formación entre los años 2007 y 2011 estuvo conformado por 6 convocatorias, de las cuales, de la 1° a la 5° se encuentran ya ejecutadas y finalizadas, y la 6° se encuentra en ejecución actualmente (con esta última finaliza el primer tramo del Subprograma).

Desde la óptica de los participantes y egresados, desde el año 2007 los cursos contaron con 8.265 participantes de los cuales 5.469 finalizaron los cursos y obtuvieron las certificaciones correspondientes. Desde la perspectiva de género, poco menos de la mitad de inscriptos (45%) fueron mujeres.

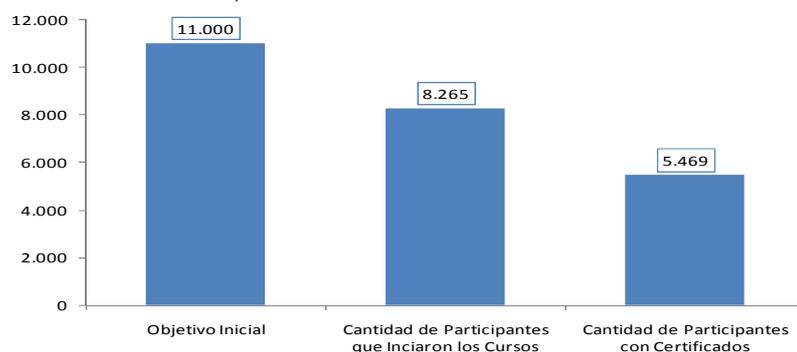
Estas cifras indican que, hasta el momento, el número de inscriptos resultó un 25% menor a la población objetivo inicialmente establecida, y el número de beneficiarios con certificados

aproximadamente un 50% menor. Si se realiza una proyección que permita aproximar la cantidad total de participantes y beneficiarios en función a los cursos adjudicados en la 6° y última convocatoria, podría indicarse que el número total de participantes que finalice los cursos podría resultar aproximadamente un 40% menor al objetivo inicialmente establecido³.

Por otro lado, el nivel de desgranamiento (participantes que no finalizaron los cursos) alcanzó a casi 1 de cada 3 inscriptos. Informes emitidos por el subprograma destacan entre las principales causas del desgranamiento el cuidado de integrantes del hogar y la necesidad de cumplir con tareas cotidianas del hogar para el caso de las mujeres; y la superposición con aspectos laborales en el caso de los varones. También aparecen como causantes de desgranamiento los temores de los participantes a enfrentar nuevos aprendizajes luego de largos períodos de alejamiento de los ámbitos educativos.

A su vez, documentos del Subprograma destacan que el desgranamiento de sus cursos (34%) resulta inferior al observado en la matrícula de los Centros de Capacitación Laboral de la Dirección General de Escuelas de Mendoza, donde en promedio el 47% de los inscriptos no finaliza la capacitación.

Gráfico N°2
Población Objetivo Inicialmente Proyectada, Participantes y Participantes con Certificados.
Período 2007/2011, Convocatorias 1° hasta 5°.

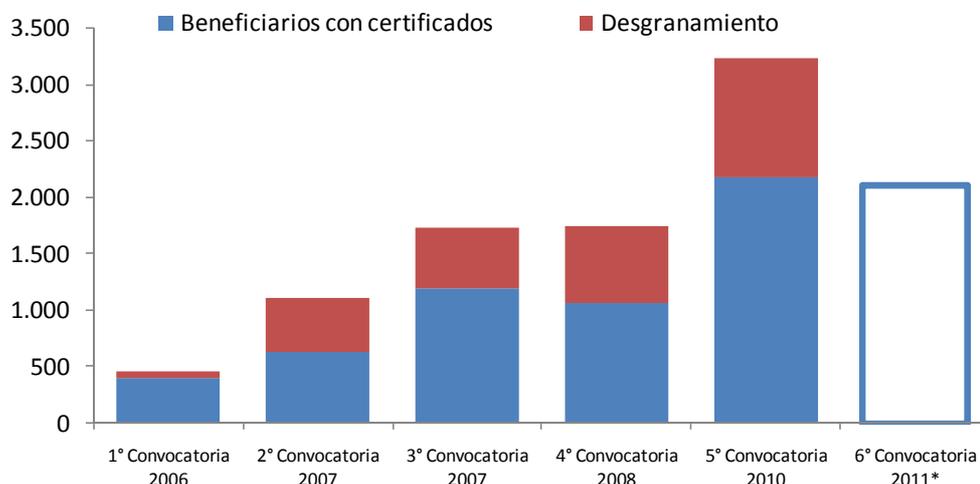


³ Estas estimaciones tienen en cuenta que desde la 1° hasta la 5° convocatoria solo finalizó el 80% de los cursos que se adjudicaron y en los mismos existió un nivel de desgranamiento del 34% de los participantes.

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el Subprograma.

Gráfico N°3

Cantidad de Beneficiarios con Certificados y Cantidad de Participantes que no Finalizaron los Cursos. Período 2006/2011.

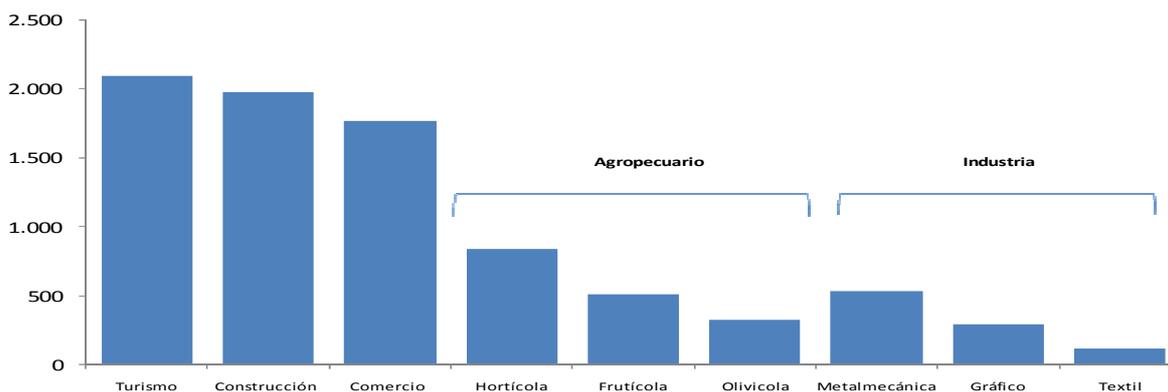


Fuente: en base a información suministrada por el Subprograma.

*Estimación de Participantes en base a los cursos adjudicados. Debe destacarse, que entre la 1° y 5° convocatoria, el 20% de los cursos adjudicados no finalizaron, y (en los cursos que finalizaron) existió un nivel de desgranamiento del 34%. Por lo tanto, el número de participantes y beneficiarios reales podría resultar menor al estimado para la 6° convocatoria.

Gráfico N°4

Cantidad de Participantes en los Cursos Iniciados y Finalizados según Sector. Período 2007/2011. Desde 1° hasta 5° Convocatoria.



Fuente: estimación propia en base a información suministrada por el Subprograma.

Desde la óptica de los participantes por sector de actividad, debe destacarse que casi un 70% de los mismos pertenecen a los sectores Turismo, Construcción y Comercio; un 20% a actividades agropecuarias y un 10% a actividades industriales.

En relación a los desvíos respecto a los cursos inicialmente planificados y los efectivamente iniciados, se advierte que los sectores Comercio, Turismo y Construcción poseen una participación mayor a la planificada, en tanto que en el sector Agropecuario e Industrial se advierte una participación relativa menor a la proyectada.

e) Apoyo en la Búsqueda de Empleo y Seguimiento de Egresados

El Subprograma cuenta con un área de Seguimiento y Monitoreo la cual posee múltiples objetivos relacionados con: el control del proceso de calidad en la formación durante el dictado de los cursos, la generación de registros con las personas capacitadas para facilitar procesos de intermediación laboral, y la determinación de mecanismos que permitan conocer las trayectorias laborales de los egresados.

En tal sentido, el área ha generado vínculos con el sector productivo y otras instituciones que brindan servicios de empleo como las Oficinas de Empleo Municipales o la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)⁴ con el fin de facilitar en enlace entre los egresados y posibles empleadores.

Por otro lado, el área realiza muestreos que permitan efectuar un seguimiento de las personas capacitadas desde la perspectiva de la inserción laboral. Sin embargo, no hay documentos públicos que permitan conocer el estado actual y los resultados que surgen del proceso de seguimiento contemplado en el Subprograma.

Desde otra perspectiva, en su formulación, el Subprograma consideraba la realización de estudios de evaluación de impacto que permitiera obtener información consistente para ir ajustando continuamente la ejecución de la política, sobre todo, en vista a una posible segunda etapa de ejecución.

La evaluación de impacto debía realizarse al menos sobre 2 convocatorias y se debía estudiar a los egresados de la formación profesional a durante los 6, 12 y 18 meses luego de finalizada la capacitación. Para la evaluación debía contratarse una entidad académica o de investigación especializada en este tipo de estudios.

A su vez, entre los resultados esperados del Subprograma figuran metas que debían ser medidas en los estudios de impacto relacionadas con:

- 1) Aumento en la colocación de los participantes del subprograma en el mercado laboral en comparación con un grupo de control de por lo menos 5%.
- 2) Aumento de los ingresos laborales de los participantes del subprograma por lo menos 10% mayor que los del grupo de control.
- 3) Percepción favorable de participantes contratados en al menos el 70% de los empleadores.

En el año 2009 se convocó a concurso para realizar la evaluación de impacto sobre el 3° llamado quedando el estudio a cargo de la Universidad Nacional de Cuyo (Facultad de

⁴ AMIA es un servicio de empleo de la Asociación Mutual Israelita Argentina que brinda orientación para la inserción laboral (capacitación para estrategias de búsqueda de empleo) e intermediación laboral.

Ciencias Económicas). A finales de dicho año se determinó la “línea de base” sobre dos grupos: a) beneficiarios: personas participantes que obtuvieron certificados, c) Controles: personas que se inscribieron y no concurrieron o abandonaron los cursos.

Se controlaron las características socio-demográficas de ambos grupos con el fin de que resultaran prácticamente idénticos para un elevado número de variables como: sexo, rangos de edad, posición en el hogar, nivel educativo, zona, sector de actividad y perfil al cual deseaban capacitarse inicialmente, acceso a servicios sociales (cloaca, agua corriente, energía eléctrica y gas natural) entre otras variables. En definitiva, se intentó que el grupo de control sea un “espejo” de lo que podría haber ocurrido con las personas que se capacitaron en caso de no haber pasado por la formación profesional.

Hasta la realización del presente documento, el estudio de impacto había realizado tres relevamientos: Noviembre de 2009 (“Línea de Base” durante el dictado de los cursos); a los 4 meses luego de finalizada la capacitación (marzo de 2010), y a los 16 meses luego de finalizada la capacitación (marzo de 2011), pudiéndose resumir los principales resultados parciales en los siguientes puntos⁵:

- En la tasa de empleo de los beneficiarios se verificó un incremento cercano a 13 puntos porcentuales tanto respecto de su propia situación base como en relación a lo ocurrido con el grupo de control. Este resultado es coincidente entre diferentes alternativas metodológicas evaluadas que incorporan indicadores no condicionados e indicadores que surgen de métodos econométricos condicionados. Este hecho permitió una mayor reducción en la tasas de desempleo en el grupo de beneficiarios respecto al grupo de control.
- El aumento ocupacional en el grupo de beneficiarios fue en su mayoría trabajo asalariado (esta categoría representa al 70% del empleo). Sin embargo, la calidad del nuevo empleo creado estuvo compensada entre empleo registrado y no registrado.
- Para el caso del salario horario, tanto los estimadores no condicionados como los condicionados a características socioeconómicas no permitieron encontrar diferencias significativas entre ambos grupos.
- La percepción de los empleadores de 15 egresados de los cursos consideró, en su gran mayoría, que la capacitación había resultado satisfactoria en base a las competencias requeridas para el puesto y que contratarían a nuevos trabajadores egresados de los mismos cursos. No obstante, este aspecto evaluado surgió de un relevamiento cualitativo, sobre un número no necesariamente representativo del total de los empleadores.

En definitiva, la evaluación parcial permite advertir un impacto positivo en los niveles de inserción laboral de los beneficiarios y en su exposición al desempleo. También se relevaron opiniones positivas por parte de algunos empleadores entrevistados. Ambos aspectos configuraban entre las principales tres metas formalizadas por el Subprograma en

⁵ Maradona, G. y González, R. (2011) “Evaluación de Impacto Preliminar del Subprograma de Formación Técnico Profesional en Mendoza”. Anales Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política.

sus inicios. La meta restante, relacionada con los niveles salariales, no logró corroborarse hasta el momento ya que ambos grupos presentaban similares dinámicas en los niveles de ingresos medios.

B. Plan Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

a) Antecedentes

El plan de promoción y calificación de empleo “Más y Mejor Trabajo” depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), desarrolla acciones de formación continua para el empleo en el ámbito de la educación no formal. Las condiciones básicas que el Plan posee son:

- Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.
- Ejecución de acciones orientadas hacia 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.
- La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y otros actores sociales.

A su vez, el Plan se divide en dos grandes componentes:

- Acciones de capacitación: generan calificaciones específicas requeridas por regiones y ramas de actividad que buscan fortalecer el entramado productivo local y lograr una inclusión social de los trabajadores afectados por el desempleo y la precarización laboral.
- Acciones de certificación de competencias laborales: validación de normas de competencias y certificación de trabajadores con el fin de garantizar que la inversión en capacitación sea la correcta y logre mejorar las trayectorias laborales de los trabajadores.

Inicialmente, las acciones de capacitación estaban destinadas a un porcentaje muy elevado de desocupados y beneficiarios de planes de empleo, quienes tenían prioridad en la participación. Sin embargo, este requisito se fue flexibilizando en la medida que cambiaron las condiciones sociales.

El Plan se lleva adelante mediante la puesta en marcha de Acuerdos Territoriales, Acuerdos Sectoriales de Calificación y Acuerdos con empresas. En Mendoza, durante el año 2004 el MTEySS firmó acuerdos con diversos tipos de instituciones: públicas, mixtas (público-privadas), académicas y entidades gremiales de empresarios y trabajadores que permitieron ejecutar los procesos claves de las acciones de formación desde el Instituto de Desarrollo Rural y desde el Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios.

Para el sector Agropecuario, el Plan Más y Mejor Trabajo estableció un acuerdo entre el MTEySS, el Gobierno de Mendoza, el Instituto de Desarrollo Rural, la Asociación de

Productores y Exportadores de Frutas Frescas (ASPEFF), la Cámara de la Fruta Industrializada de Mendoza (CAFIM), la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), el Sindicato de Frutas Frescas y Hortalizas, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la Facultad de Ciencias Agrarias (U.N.Cuyo), la Dirección General de Escuelas de Mendoza y el Instituto Tecnológico Universitario.

Para el sector industrial, el acuerdo fue establecido entre el MTEySS, el Gobierno de Mendoza, el Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios, la Asociación de Industriales Metalúrgicos de Mendoza (ASINMET), la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y la Asociación de Supervisores de la Industria Metalmeccánica de la República Argentina (ASIMRA).

Los acuerdos plantearon el marco institucional y operativo para capacitar a trabajadores, tanto ocupados como desocupados, en las actividades agropecuarias e industriales de Mendoza. Desde el comienzo, se destacaron dentro del ámbito agropecuario las actividades frutícola, hortícola y olivícola; y dentro del sector industrial la actividad metalmeccánica.

b) Determinación de Perfiles.

Para el caso del sector Agropecuario, el proceso de planificación y determinación de perfiles a capacitar tomó particular flexibilidad en función a las urgencias y necesidades del sector. Durante el comienzo del Plan (año 2004) el IDR generó una mesa de diálogo con las cámaras empresariales CAFIM y ASPEFF, y el sindicato UATRE a fin de establecer los roles más relevantes a capacitar. En este ámbito se determinaron los perfiles y la cobertura que debía tomar la política de capacitación en el corto plazo en un contexto en el cual el sector presentaba muy buenas perspectivas de crecimiento, y la mano de obra contaba con un importante déficit de capacitación en tareas básicas.

A partir de los años posteriores (2005/2006) para la determinación de los perfiles a capacitar comenzaron a utilizarse canales de comunicación más directos con referentes calificados y especialmente con empresas del sector, las cuales fueron advirtiéndolo que el IDR podría resultar una institución de referencia al momento de reclutar y formar a sus futuros trabajadores. De manera complementaria, los pronósticos de cosecha realizados por el IDR siempre fueron un instrumento fundamental para proyectar los niveles de actividad del sector agrícola y determinar los cambios esperados en la demanda ocupacional.

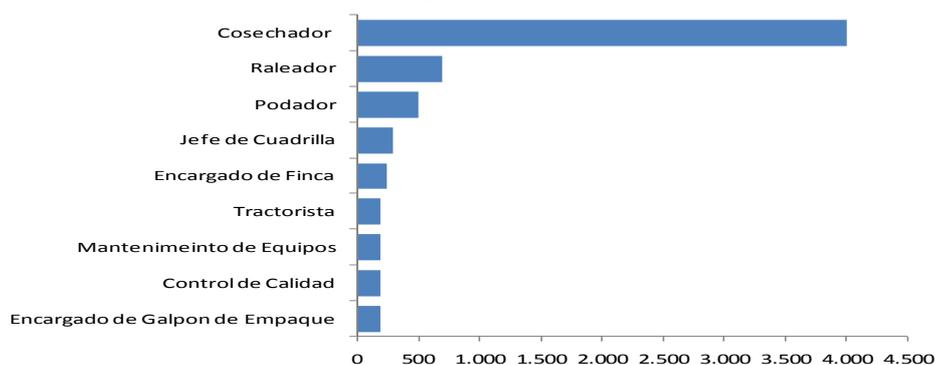
Hacia el año 2005, el Plan había proyectado capacitar alrededor de 7.000 trabajadores para las actividades frutícola, hortícola y olivícola. Entre los perfiles más relevantes se encontraban: Cosechador, Podador, Jefe de Cuadrilla, Encargado de Galpón de Empaque, Raleo de Frutales, Control de Calidad, Mantenimiento de Equipos, Tractorista, Encargados de Finca, entre otros. El perfil más relevante en términos de cobertura es Cosechador que englobaba a más del 60% del total de personas a capacitar.

En términos comparativos, en el Plan Más y Mejor Trabajo, el proceso de selección de perfiles para el sector agropecuario resultó más flexible y dinámico respecto al observado en el Subprograma de Formación Técnico Profesional donde primó una planificación orientada hacia el mediano plazo. En este contexto, también debe destacarse que los cursos de mayor cobertura en el Plan Más y Mejor Trabajo otorgan habilidades más básicas

respecto a las que priman en los cursos dictados por el Subprograma de Formación Profesional, los cuales en general son cursos de mayor duración donde predominan los perfiles de operarios polivalentes, o mandos medios en finca o galpón de empaque.

Gráfico N°5

Plan Más y Mejor Trabajo. Sector Frutícola, Hortícola y Olivícola. Proyecciones de Capacitación Según Principales Perfiles. Año 2005.



Fuente: elaboración propia en base “Informe Final Plan Provincial de Empleo. Sectorial Frutícola, Hortícola y Olivícola.

El dinamismo en las acciones de formación determinó que con el tiempo se incorporaran en el Plan Más y Mejor Trabajo nuevos sectores relacionados con la Ganadería, la Jardinería y la Floricultura. En tal sentido, la cantidad perfiles laborales fue aumentando y de los 11 inicialmente determinados terminaron capacitándose a más de 60 roles entre los años 2004 y 2011.

Para el sector industrial el IDITS realizó en el año 2004 el estudio “Demanda de Capacitación del Sector Metalmecánico de Mendoza”. En dicho estudio, a partir de encuestas realizadas sobre empresas del sector y consultas a referentes calificados, se determinaron los perfiles y la cobertura necesaria de las acciones de formación profesional que debía implementarse desde el Plan Más y Mejor Trabajo.

La metodología implementada por el IDITS en este proceso se basó sobre la misma metodología utilizada para el caso del Subprograma de Formación Técnico Profesional; sin embargo, se intentó no superponer perfiles entre programas. En tal sentido, se acordó trabajar la actividad metalmecánica principalmente con el Plan Más y Mejor Trabajo (MTEySS), y las actividades textil, gráfico, turismo y construcción con el Subprograma Provincial de Formación Técnico Profesional.

Los estudios realizaban encuestas sobre una muestra de empresa para determinar los principales perfiles a capacitar y la cobertura necesaria que debían tener las acciones de capacitación en base a las necesidades y perspectivas del sector productivo. Los resultados determinaban una proyección de las acciones formativas a mediano plazo y no preveían un proceso de revisión y validación de los resultados obtenidos una vez comenzadas las acciones de formación.

En base a los estudios realizados se proyectó capacitar a 1.920 personas en la actividad metalmeccánica (800 ocupados en empresas del sector y 1.120 desocupados). En ese marco, 1.280 serían capacitados como operarios de producción y 640 serían instruidos para las áreas administrativas y mandos medios.

En el área de producción, los principales perfiles seleccionados fueron: Trazado, Corte y Plegado, Armado de Estructuras, Soldadura, Ajuste y Montaje, y Mecanizado. En el área Administrativa los perfiles eran: Gestión de la Información, Atención al Público, y Gestión Contable Administrativa. Finalmente, en el área de Mandos Medios se realizarían cursos en Comercialización y Ventas; Formulación, Evaluación y Planificación de Proyectos; Recursos Humanos; y Sistema de Costos.

c) **Proceso de Formación Profesional**

Para el sector agropecuario, inicialmente la institución coordinadora (IDR) acordaba las acciones de capacitación con cuatro instituciones capacitadoras:

- Facultad de Ciencias Agrarias dependiente de la Universidad Nacional de Cuyo;
- Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza, especialmente desde las escuelas técnicas agropecuarias e institutos de educación superior que desarrollen trayectos educativos vinculados con la producción agrícola;
- Instituto Tecnológico Universitario, en sus diversas sedes provinciales;
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, en sus estaciones y agencias provinciales.

En este proceso se constituyó un equipo de coordinación general con sede en las oficinas del IDR donde se definieron los aspectos vinculados a la distribución en terreno de los cursos por institución. Luego, cada institución coordinó con los docentes y su equipo técnico la realización de los cursos que le correspondían.

Para conformar las convocatorias y respetar los cupos fijados para desocupados y beneficiarios de planes de empleo, el IDR debía contactar a las Oficinas de Empleo Municipales, quienes a su vez contaban con un plazo para derivar participantes interesados. Finalizado este plazo, el IDR podía completar los lugares vacantes. Este proceso tuvo ciertas particularidades ya que durante la convocatoria se produjeron inconvenientes en la articulación con la mayoría de los municipios y no resultó posible lograr una elevada concurrencia de asistentes a los cursos. En este contexto resultó muy relevante la importante presencia del IDR en la totalidad del territorio provincial para poder formalizar la convocatoria desde las sedes que posee el IDR en los diferentes Oasis productivos de Mendoza. Este aspecto permitió inicialmente tomar contacto con aproximadamente 130 comunidades a través de promotores de desarrollo que facilitaron la tarea de inscripción en las zonas rurales. A su vez, la interacción del IDR con productores agrarios permitió que éstos conocieran el proyecto, y se interesaran por capacitar a los trabajadores de sus explotaciones, ejecutándose de este modo muchos cursos directamente en las fincas donde se hallaba el trabajador.

Para determinar el marco curricular que debían tener los cursos, el IDR realizó consultas a referentes del sector que permitieron determinar los contenidos básicos teóricos y prácticos

que debía dictarse en cada caso. Luego se elaboró un material didáctico que fue utilizado para el desarrollo de los cursos programados.

Más tarde, hacia el año 2008, comenzaron a integrarse al proceso de capacitación y difusión las oficinas de empleo municipales y se comenzaron a incluir los Centros Integradores Comunitarios (CIC) como sedes de capacitación⁶. En esta nueva etapa, el IDR comenzó a coordinar el proceso de capacitación contratando directamente a los docentes requeridos para dictar los cursos programados. En la actualidad, la institución cuenta con una base de 165 docentes para responder a las necesidades de formación.

Este nuevo proceso de capacitación permitió al IDR tener una mayor integración con el sector privado, especialmente en lo referido a la disponibilidad de cedés empresariales en donde realizar las prácticas profesionales (hoy la totalidad de las prácticas profesionales se realizan en el territorio), aspecto que también contribuye a mejorar la probabilidad de inserción laboral de los participantes.

En la actualidad, el lugar de dictado de los cursos resulta flexible, en general el IDR intenta llegar lo más cercano posible a los participantes. Aparte de los CIC, en determinadas ocasiones (durante la temporada) se capacita en las mismas unidades productivas durante el período de descanso del trabajador.

La duración de los cursos resulta variable en función al perfil. Para los perfiles de mayor cobertura (Cosechador, Raleador, Podador) la duración promedia las 20 horas por curso; para el resto de los perfiles en general la duración de los cursos alcanza desde las 30 hasta las 50 horas. Todos los cursos se complementan con un taller ocupacional en el cual se enseñan estrategias que apoyan la búsqueda de empleo como preparación de Curriculum Vitae, pautas para enfrentar entrevistas laborales, entre otros aspectos.

Por otro lado, en lo que se respecta a Certificación de Competencias laborales, el IDR ha elaborado normas de competencias y ha formado evaluadores para certificarlas. Las normas elaboradas y certificadas son para los perfiles de Tractorista, Cosechador Frutícola, Podador Frutícola, Raleador Frutícola, Encargado de Cosecha, Encargado de Galpón de Empaque y Embalador Frutícola. En estos perfiles, los trabajadores son evaluados en sus lugares de trabajo y luego se certifica su competencia con validez nacional ya que la acreditación es otorgada por el MTEySS.

Para el sector industrial, el IDITS resultó la institución coordinadora de los cursos a dictarse en el sector de metalmecánica; sin embargo, a diferencia del IDR, el IDITS nunca capacitó directamente sino que delegó esta tarea a instituciones educativas. Por lo tanto, una vez determinados los perfiles de capacitación, se determinaron los cursos a dictar y se convocaron a entidades formadoras entre las cuales se destacaron:

- Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza a través de los CCT;
- El Instituto Tecnológico Nacional;
- La Universidad Tecnológica Nacional.

⁶ Los CIC son espacios públicos para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo con el objetivo de promover el desarrollo local. Los CIC, son construidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social. En Mendoza, existen 19 CIC distribuidos en todo el territorio Provincial.

La instituciones de capacitación presentaban las propuestas curriculares al IDITS quien controlaba que las mismas se ajustaran a la normas de competencias previamente establecidas y luego asignaba los cursos.

En relación a las prácticas profesionales, si bien inicialmente entre las pautas acordadas con el MTEySS ese encontraba la necesidad de que los cursos contemplen prácticas en empresas, en la realidad sucedió que pocas empresas estaban dispuestas a ofrecer sus talleres para tales fines. Como alternativa, muchos de los cursos crearon aulas de simulación para realizar las prácticas.

De modo similar al sectorial Agropecuario, para las convocatorias y cupos fijados para desocupados y beneficiarios de planes de empleo, el IDITS debía contactar a las Oficinas de Empleo Municipales, quienes a su vez contaban con un plazo para derivar participantes interesados. Finalizado este plazo, el IDITS completaba los cupos vacantes.

Finalmente, el IDITS controlaba el proceso de formación para que se implementara de acuerdo a lo planificado, para tal fin, contaba con un comité de evaluación y seguimiento de los cursos dictados.

Desde la perspectiva de la Certificación de Competencias Laborales, el IDITS elaboró normas de competencias junto a cámaras y referentes de empresas las cuales son certificadas para los perfiles de la actividad metalmecánica: Soldador, Tornero, Armadores de Estructuras, Plegador, Ajustador y Montajista. Para poder certificar la competencia, el trabajador debe tener una experiencia de al menos 2 años en la actividad industrial. En general, las normas elaboradas y certificadas desde el IDITS se adaptan y tienen como destinatario a las empresas pequeñas y medianas, el programa busca justamente fortalecer a este segmento de empresas.

d) Alcances y Cobertura

En el ámbito rural, la cantidad de trabajadores capacitados desde el año 2004 hasta finales de 2011 alcanzó las 20.022 personas, con más de 1.100 cursos dictados en toda la Provincia.

Por lo tanto, los dos primeros años de ejecución del Plan logró alcanzarse los objetivos inicialmente propuestos al capacitarse a más de 7.000 personas (Véase el Gráfico N°6).

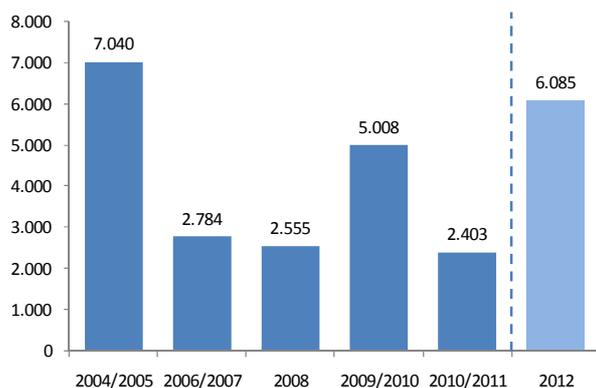
A partir de entonces, se firmaron protocolos adicionales entre el IDR y el MTEySS y se continuaron con las acciones de capacitación hasta la actualidad. Los principales sectores en términos de cobertura fueron el Frutícola, Hortícola y Olivícola, siendo los roles de Cosechador, Raleador, Injertador y Tractorista algunos de los más relevantes.

Gráfico N°6

Plan Más y Mejor Trabajo. Sector Agropecuario. Personas Capacitadas y Distribución por Sectores.

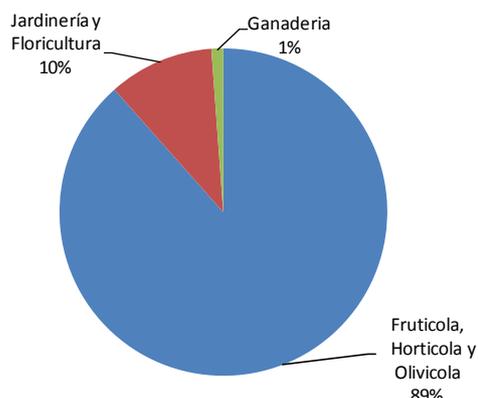
Panel A

Cantidad de Personas Capacitadas por el IDR
Capacitadas según (Años 2004/2011) y Proyección 2012.



Panel B

Distribución de Personas



Actividad (Años 2004/2011)

Fuente: en base a IDR

Al momento de realizar este informe, se encontraban en proceso de protocolización los sectoriales Frutícola, Hortícola, Olivícola, Apícola y Forestal, los cuales proyectan capacitar a más de 6.000 personas en el año 2.012.

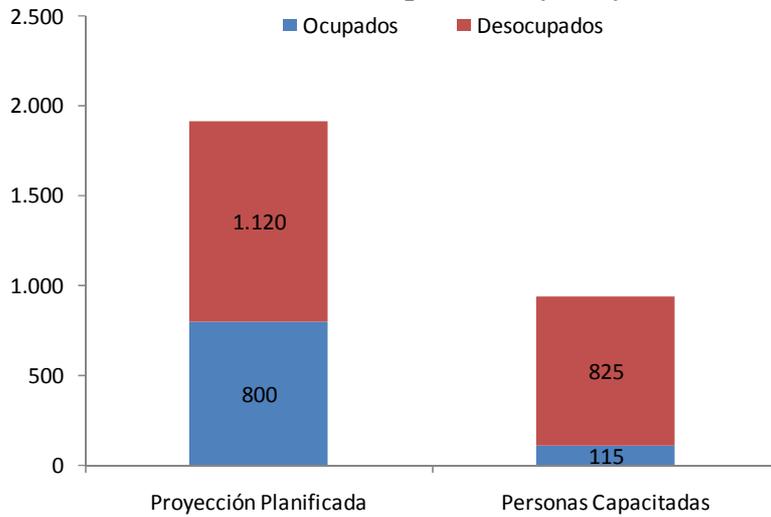
En lo referido a competencias laborales, el IDR logró evaluar y certificar a 2.830 trabajadores en 9 roles entre los años 2004 y 2009. Entre los principales perfiles certificados se destaca: Cosechador, Tractorista, Podador, Raleador, Encargado de Cosecha, Encargado de Galpón de Empaque y Embalador Frutícola.

En el caso del IDITS, la experiencia de capacitación resultó mucho más acotada en el tiempo. Durante los años 2004 y 2005 se capacitaron a 940 personas (casi el 50% de lo inicialmente previsto) en los perfiles determinados para el sector de metalmecánica.

En este sentido, debe destacarse que se capacitó al 75% de los desocupados que marcaban las proyecciones inicialmente establecidas (825 capacitados versus 1.120 proyectados) y solo al 14% de los ocupados (115 capacitados versus 800 proyectados). Algunas de las razones que explican la sub-ejecución del Plan se analizarán en el punto III del informe.

Gráfico N°7

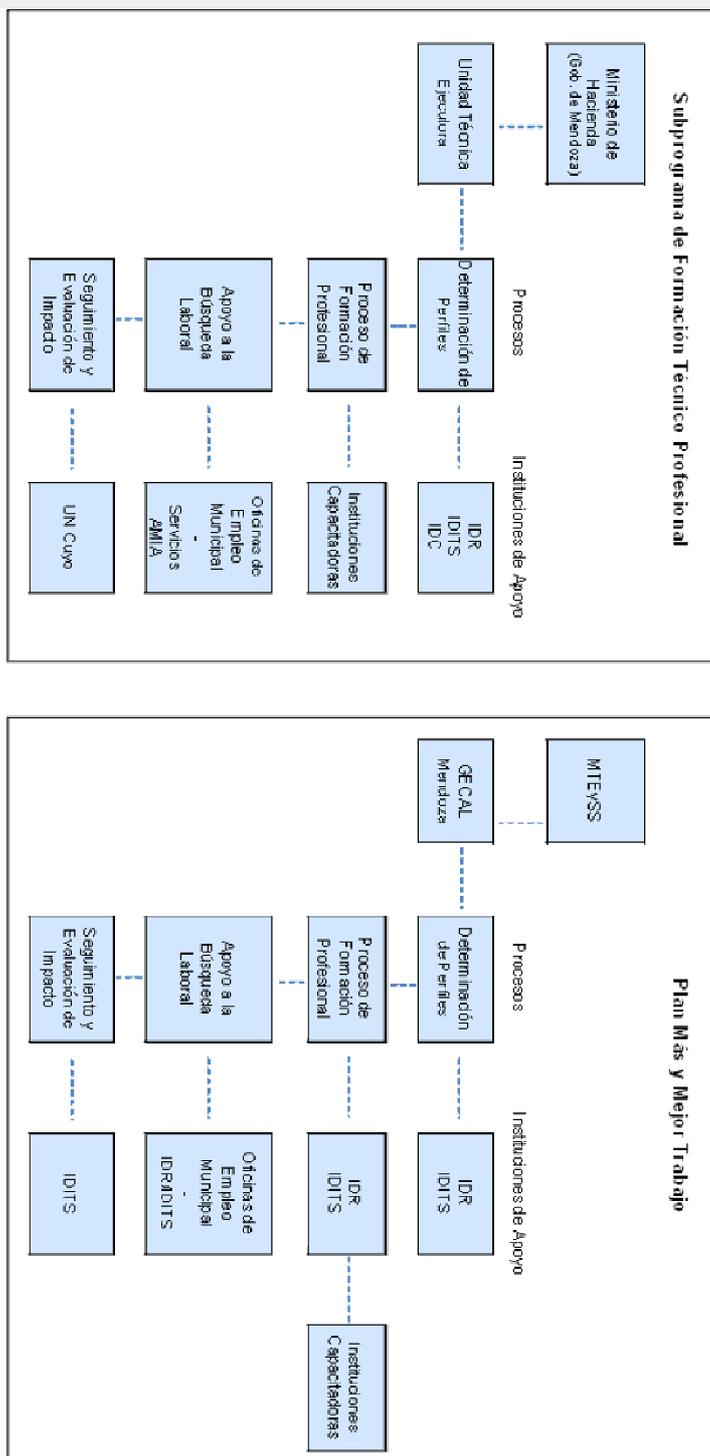
Sector Industrial. Personas Capacitadas y Proyección de Personas a Capacitar.



Fuente: en base a información suministrada por IDITS.

Desde la perspectiva de la certificación de competencias, entre los años 2005 y 2011 lograron evaluarse y certificarse 6 perfiles ocupacionales en 360 trabajadores. Sin embargo, tres perfiles concentran casi la totalidad de las certificaciones: Soldador (50%), Torno Convencional (25%) y Armador de Estructuras (20%).

Cuadro N°1
Síntesis de Procesos e Instituciones de Apoyo.



e) Apoyo en la Búsqueda de Empleo y Seguimiento de Egresados

En relación al apoyo en la búsqueda de empleo, para el caso agropecuario, todos los egresados de los cursos de capacitación son ingresados en una base de datos actualizada

que el IDR comparte con el MTEySS y las Oficinas de Empleo Municipales. Aquí el MTEySS fomenta la participación activa de las Oficinas de Empleo Municipales en el proceso de intermediación laboral mediante nexos directos de estos organismos con el IDR e IDITS, e intenta vincular la intermediación laboral con otros programas de fomento a la inserción laboral.

A su vez, el IDR realiza directamente acciones de intermediación laboral cada vez que esta institución recibe pedidos particulares por parte de empresas; sin embargo, este proceso no se encuentra del todo sistematizado y formalizado dentro de la institución.

Respecto al seguimiento de los egresados, en el caso del IDR, no se realizan acciones relacionadas con este punto, por lo cual se desconoce el nivel de inserción laboral. Hacia el futuro, uno de los objetivos de la institución es avanzar hacia un sistema de monitoreo.

Por el lado del IDITS, también se conformó un registro con casi el 90% de las personas capacitadas, se confeccionaron historias laborales, y se logró que el 30% de las personas capacitadas tuvieran una entrevista laboral en empresas del sector. Por otro lado, también se iniciaron talleres pre-ocupacionales, con temáticas relacionadas con el apoyo en la búsqueda de empleo y la orientación laboral, destinados a los egresados de los cursos.

Respecto al nivel de inserción laboral, existen documentos que destacan que el 30% de los trabajadores desocupados capacitados pudieron ingresar al mercado de trabajo nuevamente. Sin embargo, no existen estudios que realicen un monitoreo sistemático sobre el grupo de personas capacitadas.

III. Consideraciones Acerca del Desarrollo de los Programas.

Los programas analizados poseen una importancia destacada para la Provincia, tanto por su nivel de cobertura como por el diseño institucional que implica la coordinación entre distintos niveles de Gobierno (Nacional, Provincial y Municipal), Instituciones de Formación Públicas y Privadas y Organismos Mixtos Provinciales con fuerte presencia del sector productivo. Estas experiencias permiten resaltar de manera preliminar algunos aspectos interesantes que son mencionados a continuación.

En relación al vínculo con el sector productivo, debe destacarse que las dos políticas analizadas contaron con el apoyo de organismos mixtos durante distintos procesos claves de su formulación y ejecución. La interacción del MTEySS (Plan Más y Mejor Trabajo) y del Gobierno de Mendoza (Subprograma de Formación Técnico Profesional) con el IDR e IDITS generó un vínculo institucional directo con el sector productivo representado mediante cámaras empresariales y sindicatos; aspecto que simplificó la estructura organizacional de los programas de formación. Estas instituciones otorgaron a las experiencias analizadas un activo importante al momento de generar un diálogo social que permita desarrollar desde Mendoza una propuesta formativa acorde a las necesidades del sector productivo local.

En este contexto, debe destacarse el rol del IDR e IDITS en el estudio de las competencias que requieren los actores de la producción para el desempeño de los diferentes roles ocupacionales, la determinación de los perfiles demandados en el mercado de trabajo y, en determinados casos, la ejecución directa o indirecta de las acciones de formación. En

definitiva, los organismos mixtos permitieron orientar la propuesta formativa asegurando el desarrollo de capacidades acordes al entorno productivo y facilitaron la realización de prácticas profesionales en campo a través de acuerdos con empresas.

Un aspecto importante a destacar es que la participación de los organismos mixtos fomentó a que las políticas de formación profesional analizadas se basaran primordialmente sobre una visión de aglomerados de empresas, por lo tanto, las acciones apuntaron a un conjunto de unidades productivas que comparten un mismo sector y poseen similares demandas de competencias. No pudieron advertirse casos relevantes en los cuales predomine una visión de cadenas de valor en la política implementada, en donde empresas líderes fijen marcos de referencias para el desarrollo de competencias profesionales que permitan ir creando economías de escala y reducciones de costos en todo el proceso de encadenamientos que conforman la generación de valor.

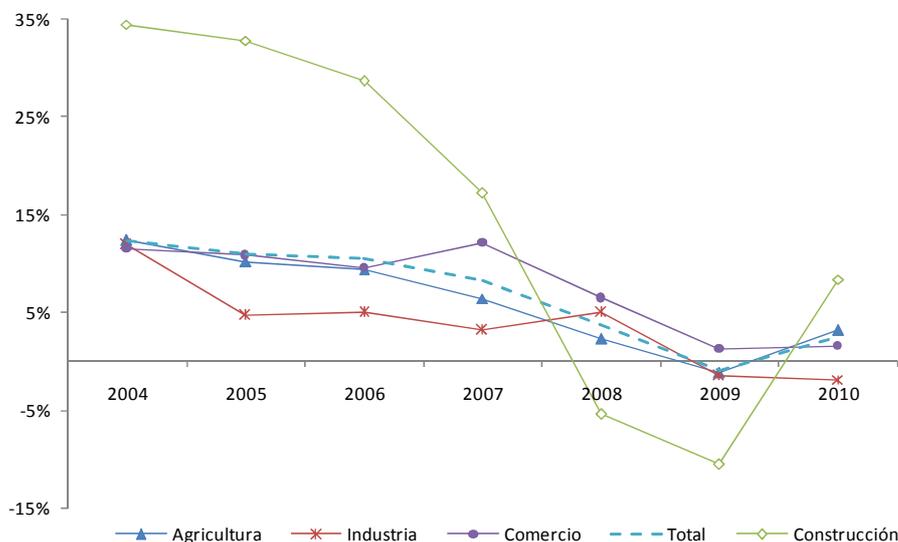
Respecto al contexto económico en el cual se desarrollaron las políticas analizadas, debe destacarse que la capacitación exige un entorno económico favorable para lograr hacer efectivas las habilidades y destrezas aprendidas. Una condición necesaria para que los programas sean efectivos es que exista dinamismo económico y creación de empleo, ya que la capacitación se vuelve una mala inversión cuando quien la recibe no puede encontrar trabajo.

En este aspecto debe destacarse que durante los años en los cuales se implementaron las acciones de formación, la economía de Mendoza creció a una tasa anual promedio del 8% (el único año en el cual no se creció fue en 2009). A su vez, el crecimiento económico mostró una elevada intensidad en creación de empleo privado registrado, el cual creció a una tasa anual promedio del 6%. El dinamismo ocupacional fue muy elevado durante los primeros años (2004/2007) cuando el empleo privado creció al 10% interanual, y menos dinámico a partir de entonces con tasas interanuales cercanas al 4% (sin considerar el año 2009).

Por lo tanto, el ambiente económico en el cual se implementaron las políticas analizadas fue muy propicio, hubo un elevado crecimiento en la demanda agregada de empleo, y los sectores en los cuales se focalizaron las acciones en general acompañaron este comportamiento.

Gráfico N°8

Mendoza. Variación del Empleo Privado Registrado según Sector Seleccionado. Años 2004/2010.



Fuente: en base a MTEySS

Sin embargo, *el equilibrio entre la capacitación impartida y la demanda de empleo* depende de una sintonía más fina entre los perfiles, cobertura y demanda sectorial. En definitiva, aquí el aspecto relevante es si la política fue impartida sobre el grupo correcto de trabajadores.

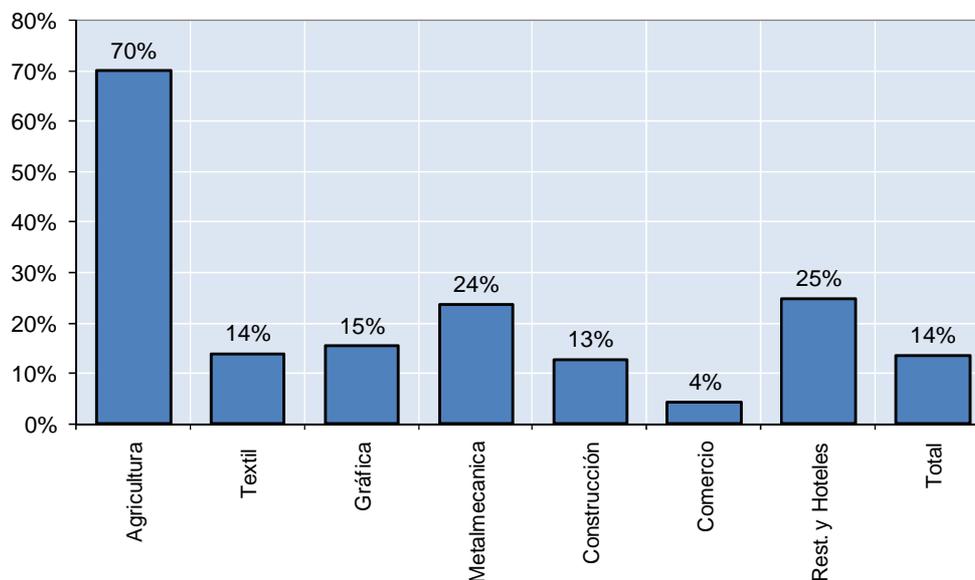
En tal sentido, como primer aspecto debe destacarse que considerando ambos programas analizados, el 67% de las personas fueron capacitadas en el sector agropecuario y entre un 6% y 7% fueron capacitadas en los sectores Industria, Comercio, Restaurantes y Hoteles, y Construcción. A continuación se mencionan aspectos destacados en dos sectoriales el agropecuario y el industrial, para los cuales la información disponible permite advertir procesos y resultados interesantes.

Desde una perspectiva intra-sectorial, dentro del **sector agropecuario**, la cobertura de ambos programas analizados representó al 70% de los asalariados registrados (36% del total de asalariados registrados y no registrados). Por otro lado, la cantidad de personas capacitadas en el Agro superó en más de tres veces la creación neta de empleo que existió entre los años 2004 y 2010 (Véase el Gráfico N°9).

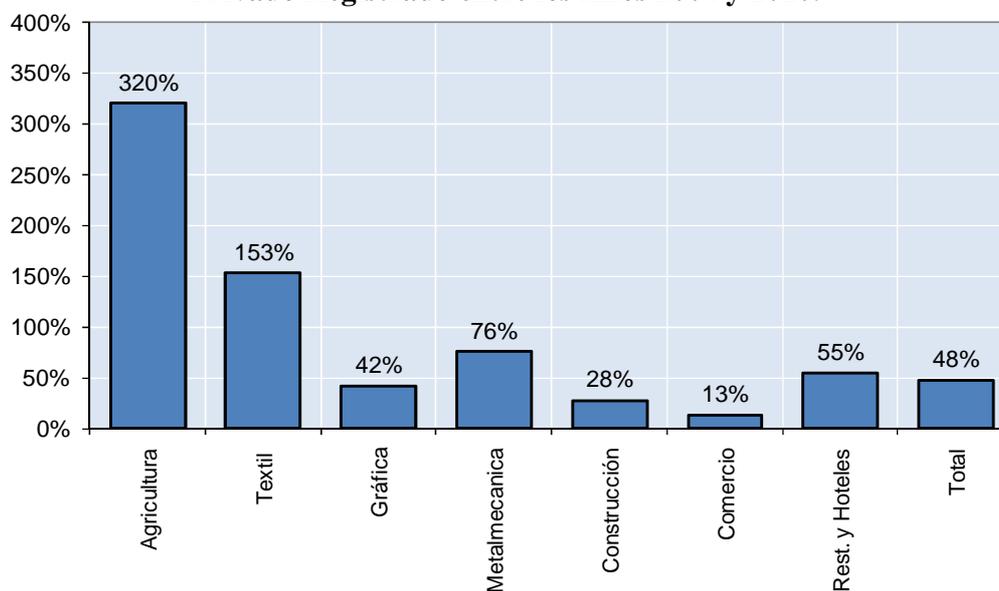
Las relaciones mencionadas, en cualquier otro sector diferente al agropecuario, podrían sugerir que el alcance y cobertura de la formación resultó elevada para la demanda sectorial. Sin embargo, el agro en Mendoza posee dos características especiales, una es la estacionalidad y la otra la elevada rotación de trabajadores. Respecto a la primera característica, debe considerarse que el empleo privado registrado aumenta un 20% entre el IV y I trimestre de cada año. Por otro lado, las labores culturales que mayor cantidad de mano de obra generan suelen ser realizadas por trabajadores migrantes, que en muchos casos provienen de otras provincias y países.

Gráfico N°9
Relación entre las Personas Capacitadas¹ y el Empleo Sectorial.

Panel A. Personas Capacitadas entre los Años 2004 y 2010 / Empleo Privado Registrado en el Año 2010².



Panel B. Personas Capacitadas entre los Años 2004 y 2010 / Creación Neta de Empleo Privado Registrado entre los Años 2004 y 2010.



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS e información suministrada por IDR, IDITS, Mendoza Productiva.

1. Plan Más y Mejor Trabajo y Subprograma de Formación Técnico Profesional.
2. En el caso del sector agropecuario, se considera el empleo privado registrado existente al 1° semestre del año, período de mayor actividad sectorial.

En este contexto, entre los principales roles capacitados en el sector sobresalen los cursos básicos, de muy breve duración (en general de 20 horas), relacionados con labores culturales concretas, y que están destinados a parte de los trabajadores temporales (de mayor rotación) que demanda la actividad.

En este contexto debe destacarse el rol estratégico que juega el IDR, organismo que ha sido capaz de acondicionar la oferta de formación profesional de cada año a las necesidades coyunturales del sector. Esto obligó a generar procesos de planificación flexibles, enfocados generalmente en el corto plazo, y capaces de adaptarse a un sector dinámico, donde cada año a la elevada rotación de trabajadores se suman cambios en la superficie implantada y cosechada que suelen ser importantes para determinados cultivos.

En esta dinámica, el vínculo del IDR con el sector productivo se fue profundizando y consolidando. En un comienzo del Plan Más y Mejor Trabajo, el IDR determinaba perfiles y cobertura en una mesa de diálogo con Cámaras y en base a roles habituales, con el pasar del tiempo, la institución comenzó a interactuar de manera directa con las unidades productivas del sector y las mismas fueron teniendo una incidencia cada vez mayor en las decisiones de capacitación adoptadas y fueron generando información relevante para la toma de decisiones.

Recientemente, convocado por el MTEySS, se creó el Primer Consejo Sectorial Frutícola, en el cual representantes del IDR, Gobierno, Cámaras y Sindicatos formalizaron un espacio de diálogo continuo para profundizar las acciones estratégicas que mejoren la competitividad del sector.

Como resultado de lo antes comentado, los sectoriales del sector agropecuario impulsados por el MTEySS se fueron consolidando y ampliando a nuevas actividades rurales desde el año 2004 hasta la actualidad y, en prospectiva, se proyecta un importante crecimiento de las acciones de formación para el año 2012.

Por otro lado, intra-sectorialmente también se destaca la elevada cobertura de algunas **actividades industriales** en relación a la creación neta de empleo (Industria Metalmecánica e Industria Textil). Aquí tal vez el caso más relevante lo conforma la actividad metalmecánica, ya que concentró casi al 80% de las personas capacitadas en el sector industrial.

El análisis del Censo Industrial Provincial 2003 realizado por el IDITS fue uno de los primeros instrumentos utilizados para proyectar la cobertura que debían alcanzar las acciones de formación en la Industria. En tal sentido, este informe indicaba que el 65% de las empresas del sector metalmecánico habían manifestado que requerían acciones de capacitación, principalmente en el área de producción. Estas tendencias fueron ratificadas luego con estudios más completos y focalizados realizados sobre una muestra de empresas de la actividad.

Sumado a las necesidades de formación de trabajadores que ya se encontraban empleados, en el año 2004 la creación neta de empleo registrado en el sector metalmecánico resultó

cercana al 25% anual, este dinamismo generaba un importante optimismo respecto a los nuevos puestos de trabajo que podrían generarse en el sector en los próximos años.

En este contexto, se planificó una política de formación para el mediano plazo que buscaba capacitar a más de 3.000 trabajadores en perfiles claves del sector (sumando el Plan Más y Mejor Trabajo y el Subprograma de Formación Técnico Profesional).

En este sectorial, durante la ejecución de la política no se realizaron revisiones a las metas inicialmente propuestas en un contexto en el cual fueron variando algunas condiciones que determinaban los resultados inicialmente previstos.

Por ejemplo, la tasa de creación neta de empleo registrado pronto se redujo del 25% en 2004 a valores cercanos al 10% (2005/2006), al 5% (2007/2008) y pasó a existir destrucción neta de empleo cercana al -3% interanual entre los años 2009 y 2010. Por otro lado, se generaron importantes dificultades para lograr que el sector empresarial apoyara la concurrencia de su personal a los cursos de capacitación dictados. Desde esta perspectiva, se observó un importante desfasaje entre lo que el empresario había expresado como demanda de capacitación en su planta y la predisposición a involucrarse activamente en el proceso una vez implementada la oferta de formación.

Todos estos hechos incidieron para que se sobredimensionara de manera importante las verdaderas necesidades de formación del sector. Por la tanto, de los 3.000 trabajadores que se proyectaban capacitar en la actividad metalmeccánica, solo se capacitaron a poco más de 1.500 hasta el momento. Aún así, la cifra representa casi al 25% de los ocupados en el sector y al 76% del empleo neto creado (Véase Gráfico N°9).

Finalizadas las acciones de formación, se avanzó temporalmente en servicios de intermediación laboral desde el IDITS y los resultados mostraron un reducido nivel de inserción laboral de los egresados desocupados. En este aspecto, debe destacarse que a pesar de que se capacitó aproximadamente al 50% de las personas que se había proyectado, documentos del IDITS advierten que solo 3 de cada 10 desocupados habían logrado insertarse laboralmente. Estos hechos motivaron a que hacia el año 2007 no se renovaran las acciones de formación para el sector metalmeccánico en el marco del Plan Más y Mejor Trabajo, y el IDITS comenzara a abocarse principalmente en acciones de certificación de competencias laborales.

Por lo tanto, las experiencias mencionadas ponen en valor la necesidad no solo de plasmar las acciones de formación sobre los requerimientos del sector productivo desde el inicio de los programas, sino también de ir ratificando y validando de manera continua la ejecución de los planes. Visualizar el proceso de selección de perfiles como una tarea de continua retroalimentación podría resultar recomendable en un contexto donde el mercado de trabajo resulta altamente dinámico.

Esto no implica dejar de analizar en prospectiva (desde la óptica de la formación profesional) aspectos relacionados con los cambios tecnológicos, las nuevas formas de organización, la influencia de los procesos de internacionalización sobre la producción, ente otros aspectos estructurales; sino también considerar otros hechos relacionados con el ciclo económico y los cambios en las perspectivas empresariales que en algunos casos

resultan determinantes del equilibrio de corto plazo entre la capacitación impartida y las posibilidades de empleo.

Desde otra perspectiva, en *el proceso de formación* intervinieron grupos muy heterogéneos de instituciones capacitadoras. La opinión de referentes permite destacar que el mejor desempeño lo tuvieron aquellas instituciones que se encontraban ya especializadas con los procesos de formación por competencias, que tenían una planta calificada de docentes y profesores que garantizaran calidad en los cursos, que conocían y aplicaban estrategias para reducir la deserción de los participantes, que contaran con laboratorios y aulas/talleres bien equipados para simular prácticas profesionales, y que tuvieran fuertes vínculos con el sector productivo. En tal sentido, se destacaron algunas fundaciones relativamente pequeñas pero especializadas en sectores específicos (por ejemplo, la Fundación Islas Malvinas especializada en sector de Turismo) o el Instituto Tecnológico Universitario (institución de formación, articulada con la U.N.Cuyo, especializada en carreras técnicas de corta duración, apuntadas al fortalecimiento de las Pymes de la región).

Contrariamente, en los programas analizados existieron algunas limitaciones en instituciones más grandes, pesadas y poco flexibles en términos administrativos. En tal sentido, el Plan Más y Mejor Trabajo tuvo algunas restricciones para ejecutar sus acciones formativas desde los Centros de Capacitación de la Dirección General de Escuelas.

Respecto a las *acciones de seguimiento y evaluación*, los programas analizados en general no cuentan con instancias formalizadas que mediante informes o indicadores sistemáticos apunten a realizar un seguimiento continuo de las trayectorias laborales de los egresados. La única excepción lo conforma la evaluación de impacto del Subprograma de formación profesional, sin embargo la misma se realiza por única vez sobre un grupo reducido de egresados.

En tal sentido, debe destacarse que no necesariamente harían falta estudios de seguimiento ambiciosos y costosos, sino tal vez contactos informales con las personas que egresan de los cursos y una interacción permanente con las empresas que habitualmente contratan a egresados. Este aspecto es uno de los importantes desafíos que se presenta a futuro a fin de poder conocer mejor la eficacia de la formación profesional, poder retroalimentar el perfeccionamiento del sistema de formación continua y en definitiva fortalecer las condiciones de empleabilidad de las políticas implementadas.

Finalmente, desde la perspectiva de los *servicios de intermediación* debe destacarse que los organismos mixtos podrían colaborar más activamente en el proceso de inserción laboral de los egresados ejerciendo servicios de intermediación de mayor alcance. En la actualidad, si bien el Plan Más y Mejor Trabajo fomenta la intermediación entre organismos mixtos capacitadores y empresas, el proceso no se encuentra del todo formalizado y carece de infraestructura y personal especializado en esta labor.

En este aspecto debe destacarse que la inserción aboral de las personas capacitadas depende, entre otros aspectos, de una promoción activa que difunda los servicios que se están otorgando y las ventajas de los mismos para el sector productivo. En tal sentido, los organismos mixtos poseen canales de comunicación con el sector productivo que podrían



VI PRE CONGRESO REGIONAL
DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

utilizarse con mayor profundidad para difundir la oferta formativa y captar con mayor amplitud las vacantes disponibles en las unidades productivas.



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

SDI
SECRETARÍA DE
DESARROLLO INSTITUCIONAL



ITP
Instituto de Trabajo
y Producción

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

SERI
SECRETARÍA DE EXTENSIÓN
Y RELACIONES INSTITUCIONALES

Referencia Bibliográfica

Arnold, R (2001): “Formación profesional: nuevas tendencias y perspectivas”. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. Organización Internacional del Trabajo.

BID (2001). “Capacitación Profesional y Técnica. Una Estrategia del BID”. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie Políticas y Estrategias del Departamento de Desarrollo Sostenible.

Gallart, M. (2008). “Competencias, Productividad, y Crecimiento del Empleo. El caso de América Latina”. Organización Internacional del Trabajo, Cinterfor, 2008.

Gobierno de Mendoza (2005). “Reglamento Operativo Específico del Subprograma de Formación Técnico Profesional”. Mendoza Productiva, Gobierno de Mendoza.

IDR (2005). “Plan Provincial de Empleo. Sector Frutícola, Hortícola y Olivícola”. Instituto de Desarrollo Rural.

IDITS (2005). “Competencias Laborales. Alcance de la Certificación”. Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios.

IDITS (2004). “Mano de Obra en el Sector Productivo. La Experiencia del Plan Más y Mejor Trabajo en el Sector Metalmecánico”. Presentación, Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios.

IDITS (2004). “Demanda de Capacitación del Sector Metalmecánico de la Provincia de Mendoza”. Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios.

IDITS (2005). “Informe Final del Sector Construcción”. Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios.

IDITS (2005). “Informe Final del Sector Turismo”. Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios.

Labarca, G. (1999). “Capacitación en pequeñas Empresas en América Latina”. Revista de la CEPAL N° 67.

Maradona, G. y González, R. (2011) “Evaluación de Impacto Preliminar del Subprograma de Formación Técnico Profesional en Mendoza”. Anales Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política.

Mendoza Productiva (2005). “Bases para la Propuesta de Concurso Público de Instituciones de Formación. Sector Turismo”. Subprograma de Formación Técnico – Profesional, Mendoza Productiva.

MTEySS (2005): “Instituciones de Formación Profesional. Requisitos de Gestión de Calidad”.

MTEySS. “Dimensiones de Calidad para la Formación Profesional. Vinculación con el Contexto Productivo y Social”.



VI PRE CONGRESO REGIONAL
DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

OIT (2008). “Calificaciones para la Mejora de la Productividad, el Crecimiento del Empleo y el Desarrollo”. Oficina Internacional del Trabajo.